

都市思想における社会学的文脈の発見と  
「現在性」の定式化に向けて

課題番号 (09410040)

平成9年度～平成11年度科学研究費補助金 (基盤研究(B)(1))  
研究成果報告書

平成12年3月

研究代表者 吉 原 直 樹  
(東北大学文学部教授)

## 目 次

	頁
研究の目的	吉原直樹 2
1 近代日本と都市経営思想	
1-1 明治都市社会主義の航跡	堀田 泉 5
1-2 キリスト教社会主義と生活協同組合	橋本和孝 17
1-3 近代都市と郊外的生活様式	山本賢治 30
2 戦後日本の都市経営思想	
2-1 東京オリンピックと首都改造	増田 聡 40
2-2 革新自治体と都市経営	
2-2-1 美濃部亮吉と革新都政	堀田 泉 53
2-2-2 宮崎辰雄と神戸市の企業的都市経営	高橋英博 64
2-2-3 伊藤三郎の都市自治思想	大澤善信 74
3 地方都市と都市経営思想	
3-1 戦後八戸市の都市経営と「開発」	高橋英博 87
3-2 地方文化とまちづくり	山本賢治 98
3-3 金沢の都市空間とアメニティ	大澤善信 107
補論 1 ローカル・ガヴァメントからローカル・ガバナンスへ	植木 豊 119
2 成熟時代の都市経営	佐藤信夫 140

東北大学図書



00010134248

附属図書館



## 1. 研究組織

研究代表者 : 吉 原 直 樹 (東北大学文学部教授)

研究分担者 : 堀 田 泉 (近畿大学教養部教授)

研究分担者 : 山 本 賢 治 (神戸山手大学人文学部教授)

研究分担者 : 橋 本 和 孝 (関東学院大学文学部教授)

研究分担者 : 高 橋 英 博 (宮城学院女子大学学芸学部教授)

研究分担者 : 大 澤 善 信 (金沢大学教育学部助教授)

研究分担者 : 高 橋 早 苗 (仙台白百合女子大学人間学部助手)

研究協力者 : 増 田 聡 (東北大学大学院経済学研究科助教授)

研究協力者 : 岩 永 真 治 (明治学院大学社会学部専任講師)

研究協力者 : 植 木 豊 (大妻女子大学講師)

研究協力者 : ラファエラ・D・ドウイアント (東北大学大学院文学研究科博士課程)

研究協力者 : 佐 藤 信 夫 (仙台市教育局生涯学習部長)

## 2. 研究経費

平成9年度 3,100千円

平成10年度 1,900千円

平成11年度 1,800千円

計 6,800千円

## 3. 研究発表

吉原直樹「奥井都市論における内生思考」『三田社会学』第3号, 1998年7月

吉原直樹「奥井復太郎の都市認識とモダニズム」川合隆男ほか編『都市論と生活論の祖型—奥井復太郎研究—』慶應義塾大学出版会, 1999年10月

## 研究の目的

### 一序にかえて一

国民国家のゆらぎが指摘されるようになってから久しい。そしてグローバルとローカルとのパラドクスが深刻さを増すなかで、都市をめぐる状況はいっそう流動的になっている。わが国に目を移すなら、主権国家の混迷を向うにして、分権化の実質化が社会の再建にとっていよいよ焦眉の課題となりつつある。おりしも、地方分権一括法の成立とともに、これまでの中央主導の縦割りの「画一と集積」の行政システムから地域社会の多様性と個性に立脚した住民主導の「多様と分権」の行政システムへの移行の制度的条件が整い、いわゆる分権型社会の近未来における到来の可能性が取りざたされている。しかしその一方で、依然として地方の中央への依存体質は強固に保持されている。たとえば、「地方分権の移行期」といわれた昭和60年―平成2年―平成7年における中央官僚、とりわけ自治官僚の地方公共団体の主要ポストの占有状況を調査したラファエラは、これら3時点において一貫して、地方公共団体の枢軸ポストである総務部長、財政課長が、半数を優に超える都道府県において自治省からの出向官僚によって占められている、と報告している（Raphaella 2000）。地方分権化が叫ばれながら、実態としては国によって導かれた「分権化」がすすんでいるというこうした事態は、以下のような地方議会の形骸化において、すなわち「全国47都道府県議会のうち、1995年度以降、知事が提案した条例案、予算案、決算などをすべて原案通り可決、認定した『フリーパス議会』が全体の7割を超す34府県に達している」（『毎日新聞』1999年2月22日）といった事態の裡により明瞭にあらわれている。ここでは地方分権の進展とともにすすむはずの地方公共団体の「地方政府」化が、むしろ後退しているのである。

いずれにせよ、今日の地方分権化の動きはきわめて矛盾した構造の上にあるといえるが、中長期的にみれば、分権型社会への扉が開かれるであろうことはやはり否定し得ない。というのも、分権化はまぎれもなくグローバリゼーションの帰結という、国民国家を超えたグローバルなレベルでの運動の性格を有しているからである。そしてそうであればこそ、こうした分権化の下で、一方でエスニシティ、ジェンダー、異文化等のインパクトをどう受け止め、他方で都市間競争と連携をどういう方向にいざなうかということが、都市における第一級の問題構制を織り成すことになるだろう。と同時に、近代の両義性があらわになっている今日、分権化の方向が基本的に「ガバメントからガバナンス」（B・ジェ

ソップ)への道筋をたどるにしても、その具体的な内容が多分にヴァナキュラーな性格をもつ、社会の内部から立ちあらわれてくるものの刻印を受けることも否めない。本報告書の目的が、(1)日本の近代の都市経営の思想がどのようなものであったかを時代の文脈に通脈して検討するとともに、その到達点を正確におさえること、そしてそこから、(2)都市経営の「いま」をきたるべきインターシティ・ガバナンスの時代に向けて位置づけなおすところにあるのは、まさに上述のような分権化のはらむ問題構制および内発的特性を踏まえて分権型社会を展望しようとするからである。

本報告書は、以上のような問題意識を各メンバーがゆるやかに共有しながら、都市経営思想の「過去と現在」を、日本社会の「集権化と分権化」の水脈をさぐるというねらいの許に考察したものである。以下において取りあげられる都市経営家は、近現代の日本の都市経営思想の展開において多かれ少なかれ画期をなした人物である。本報告書では、これらの都市経営家にたいして、(1)彼等の都市観、国家観、市民社会認識、自治観、地域福祉論、地域文化論、公共性認識等を軸にして、(2)具体的にとられた都市経営手法に即して、さらに(3)それぞれが生きた歴史的な文脈に降り立って、多面的な接近を試みた。むろん、こうした試みは、われわれのこれまでの共同研究の成果の上に成り立つものであり、したがってそれは基本的には『都市の思想』の延長線上にあって、「都市思想における社会的文脈の発見と『現在性』の定式化に向けて」というテーマの下に位置づくものである。しかし浮き彫りにされた個々の都市経営家の世界には、今日の分権論議で取りざたされている種々の論点（内発的发展、自己決定・自己責任原則、ディスクロージャー、アカウンタビリティ等をめぐる論点）がきわめて個性的な色調を帯びながら、先駆的に包蔵されているのである。同時に、そこには「日本的」都市経営—「日本的」自治の源譜をなすとともに、常に「集権化」の大波に包絡されてきた—のゆたかな水脈を読み取ることができる。

なお本報告書では、かなりの紙数を割いて、革新自治体下での都市経営のあり様について検討を加えている。ちなみに、宮本憲一は近著において、革新自治体の都市政策についてきわめて達意に次のように総括している（宮本 1999・8）。

「全国の市長の3分の1、大都市圏の大部分の首長が革新自治体となると、これらの自治体は…住民運動の要求に応じて政府に依存せず、自ら都市政策を打ち出さなければならなかった。革新自治体は社会主義政権ではない。憲法にもとづいて基本的人権と民主

主義を実現しようとするものである。つまり戦後の憲法を都市において政策化しようというものであった。」

革新自治体が戦後日本の都市経営思想におよぼした影響にははかりしれないものがある。今日交されているある種の分権論議のプロトタイプは、まぎれもなく革新自治体の許ではぐくまれたといっている。しかし一方で、それらにはいわゆるフォーディズムの基調が色濃く読み取れる。詳述はさておき、革新自治体の都市経営に日本社会の「集権化と分権化」のパラドクスを観るとというのが本報告書の立場である。

最後になったが、本報告書作成にいたるまでの文献・資料収集の様々な段階において、国立国会図書館、市政専門図書館、東京都立中央図書館、慶應義塾大学図書館、そして東北大学図書館にお世話になった。また、最終段階の報告書作成に関する繁雑な作業では、いちいち名前をあげないが、多くの方々の献身的な助力を得ることができた。感謝して記す。

吉原 直樹

2000年3月



## 1 近代日本と都市経営思想

### 1-1 明治都市社会主義の航跡

堀田 泉

#### [1] 「都市社会主義」の意義

日清戦争前後に、日本の資本主義は軽工業中心に産業革命を推進し、工場労働者が都市に集住することが顕著になる。この初期の資本主義は、当時の他の先進西欧諸国と同様に、資本家の労働者に対する容赦のない収奪のうえに遂行され、都市の様態は産業発展の従属変数といってもよかった。それゆえ、無秩序な都市人口の増加に対応すべき都市の基盤整備や福祉といった市民生活への基本的な顧慮は正当に払われることはなく、東京や大阪のような大都市では、貧困層や底辺の労働者が貧民窟を作ること余儀なくされ、その劣悪な環境のなかで様々な「都市問題」が深刻さを増していった。工場労働者は待遇改善に目覚め、労働組合を結成し社会運動を展開しはじめるが、度重なる弾圧に遭い、都市問題にまで運動を拡げる余裕はなかった。明治藩閥政府は、国内にあっては財閥と提携して強蓄積を推進する過程で、都市への政治的・経済的な中央集権的支配を強めていった。国外に向かってはいわずもがなの帝国主義的拡張政策であり、その意味からも「都市の自治」や「市民的意識」の自生的発展は敵視こそすれ、支配層にとっては育成すべきものではとうていありえなかった。また市民たちの、それらへの自覚も覚束ない状態であった。

このようななかで「都市と貧困」の関連を基本的視座として、日本の近代都市に最初に体系的な分析の光を当て、一連の政策的な提言をなしたのは、片山潜・安部磯雄の「都市社会主義」の潮流であった。良く知られているように両者はともに、当時の知的環境からみて「貧困」を問題にするとすれば必ず経由する「キリスト教」と「社会主義」の磁場から自らの思想形成をなし、社会主義の理論的研究者である以上に社会運動の実践の先頭に立ち、見方によっては極めて対照的な、しかもドラマティックな変転の生涯を送った。片山はスターリンによってクレムリンの壁に葬られ、安部は右翼無産政党へとかかわり、また早慶戦を通じて、わが国野球の父と呼ばれている。

しかし、その経歴の中で両者が精力的に「都市社会主義」に取り組んだのは、ともに明治末期の若き日々の限られた期間にすぎない。個人史的に見れば、「都市社会主義」はこれらの業績の一通過点での見解という面は否定できないし、農村的なものが連綿と続いた日本の近代社会思想の歴史においては、地方自治や都市経営を包含して、このような都市

を対象として思想的に問うものは主流にならなかった。理論的にみても、当時の社会主義の基本的立場からすれば、片山が後年自らを顧みるように、体制の変革なくしては都市社会主義の実現はありえない、ということになろうし、安部における宗教と経済の混在も未整理で不徹底なものであろう。しかし、「社会主義」が何であったか、ということが問われ、「貧困」のかたちは変わったとしても、都市的なものが現在の日本中を蔽いつくし、土地問題、環境問題、財政問題がさらに大規模にわれわれの都市生活にのしかかっているということを考えるならば、かれらの「都市社会主義」は、揶揄されるように、都市におけるいわゆる公営事業の公有をたんに主張した「水道ガス社会主義」に決してとどまらない面が浮上してくる。

## [2]「都市社会主義」への道

片山も安部も「都市社会主義」に至るまでに、長期にわたる米国の大学留学とヨーロッパの視察を経ている。それは当時の日本人には普通ではない経験であったし、官費留学生のように、帰国後に将来が約束されるエリートの海外留学でもまったくなかった。とくに片山は故郷岡山での小学校助教にあきたらずに上京し、働きながら学問に志すが、そこでも食い詰め、「米国では貧乏でも勉強の出来る所だ」との友人岩崎の手紙がきっかけで（片山 1981:96）、1881年、外国航路の人となった。したがって学問はおろか生活にも展望を持っていたわけではなく、渡米後、言葉も不自由ななかでコックや給仕などの肉体労働で学資を稼ぎ、多くの大学や神学校を渡り歩いて「苦学」を絵に描いたような経過をたどって「マスター・オヴァーツ」の取得にいたるのである。このような境遇であれば、その過程で「耶蘇」（組合派）になり、またラサール伝に触発されて、自称「社会主義者」になるのは自然の成り行きであったといえよう。とはいえかれは「耶蘇教徒になっても熱したこともなく、冷めたこともなく」（片山 1981:111）、またこの時期には社会主義をどの程度理解したうえで意識的に信奉していたかは定かではない<sup>1)</sup>。隅谷三喜男が指摘するようにかれは「抽象的思惟」に長けた人ではなかった（隅谷 1977:99）のであり、ここで自ら培ったのは、アメリカでも身近に接した階級としての労働者に身を置き、その解放に尽くすという意志であっただろう。そして愚鈍なまでに片山は終生これを貫くことになる。

アメリカの雄渾で豊かな自然や農村とは対比的に、「社会問題」は欧米でも都市に集中して起こっていた。留学末期にかれは社会資本の「公有化」が最も進み、多くの都市政策

や慈善事業が行われているイギリスの都市を旅行して、その実態をつぶさに視察する。この直接の成果であるエール大学神学部の卒論『欧米の都市問題』を仕上げ、片山は実に足かけ13年ぶりに帰国を果たす。

その後、片山は神田三崎町のキングスレー館を本拠にキリスト教社会改良事業であるセツルメントに携るかたわら、キリスト教から労働運動へと傾斜していき、労働組合期成会、鉄工や活版工の組合結成に尽力した。その路線は最初は労資協調であったが、1900年の治安警察法の公布を境に、国家権力との対決の姿勢を強め、社会主義によって労働問題を解決するという理論づけのもとに翌年、安部、幸徳伝次郎、木下尚江、河上清、西川光二郎と日本最初の社会主義政党を結成した（ただちに結社禁止）。労働運動や社会主義宣伝の遊説に走り回るかたわら『都市社会主義』を出版したのは1903年である。

同志社の門を叩いて新島襄の直接の薫陶を受けた安部は、渡米前から意識的なキリスト者であると同時に、京都での寄宿生活で垣間見た市内の貧民の生活に衝撃を受けて貧困問題にも強い関心を示していた。キリスト教の慈善事業はその点でかれには重要であった。

「精神生活は宗教により、物質生活は経済学によりて指導さるべきもの」（安部1947:100）と考えていた安部は、岡山教会の牧師を経て1891年に米国留学を実現させるが、その目的は「宗教研究と社会問題の研究」にあると、極めて明確であった。片山ほどには経済的に困窮しなかった安部は、神学研究もさることながらハートフォード神学校での寄宿生活を満喫する。ここでかれが、同志社の学生生活と比較して最も鮮やかな印象を持ったのは学生の規律をとまなう「自治の精神」やスポーツ・娯楽であった。そして社会問題の方は休暇中にニューヨークで社会事業の実態を調査し、その盛況さの割りには貧乏撲滅の不十分さを感じて、応急施設としては社会事業は必要だが、根本には社会主義という経済組織が必要であるという「社会主義者」としての認識に至るのである。したがってキリスト教と社会主義はかれには片山以上に長きにわたって融和しつづけた<sup>2)</sup>。かれも帰国直前にヨーロッパを体験する。グラスゴー、エジンバラ、オックスフォード、ロンドンと、あたかも前年の片山をトレースするかのようにイギリス諸都市で社会事業、都市問題、市政を視察して、ドイツに渡り、予定を短縮した留学生活を送った。ドイツでも下宿や音楽会などを通じて市民生活に直接触れ、1895年帰国。その後はキリスト教的社会主義者として片山などとともに社会運動に身を投じた。留学の成果である「都市社会主義」としては1908年に『応用市政論』、1911年に『都市独占事業論』を著した。

### [3] 市民的公共心への着目

社会主義者と自称しても、貧困とそれを生み出す社会への義憤が動機として持続的かつ明確にあるだけで、理論的にも実践的にも未熟な段階で両者は帰国したとっていいが、欧米の庶民の生活のなかで長期間生きたことが、ともにまずは都市社会主義に向かわせたというのは必然の符合である。

焦眉の「貧困」は階級問題として我彼とも同じにしても、日本と欧米の社会が決定的に違うと実感されるところ、それは「都市」であり、片山が「是れ固より都市的生活の最大目的が錢儲けにありて都市は市民の家庭なりテフ文明的思想が未だ覺知せられざるに依るなり是れ都市的公共心が市民に起こらざる所以なり」（片山 1992:91）と指摘するように、日本の都市の底流にある「都市的公共心」の欠如であった。これは日本の近代化の過程における終始一貫した精神的ひずみ、といえる。都市の公共事業の請負いに談合体質を持っている、ということが資本家の「我利我利」のひとつの例示としてあげられているが、克服すべきは国家までも含む政治経済の構造的体質だとの認識が背後にある。それは、東京でいえば国政における政友会に直結する星亨一派の市会支配による市政の腐敗を指して「公共心に富み公私を混合せざる泰西人は、遠がに國と都市とは混同せず、然れども思想の幼稚なる公共心に乏しき、私利的精神に偏傾せる、公私混同を以て尋常一事とせる日本人に向て都市と國家とを混同する勿れというは、極めて至難の注文なり」（片山 1992:6）と述べているところからも窺える。都市政策の目的に「衛生」、「便利」に加えて「修飾」という項目をことさらに加え、今でいう都市環境の整備を、物的なものだけでなく市民意識の教育という精神面にまで説く安部もまた、その『応用市政論』の結語で「市民が國家に對して愛國心を有するが如く市民は亦都市に對して熱誠なる愛心を有せねばならぬ」（安部 1988a:543）という「市民が都市に對する抱負と名譽」を強調している。都市とはかれらにとっては、国家の下位に位置するのではなく、自立の精神を持ち、そのことに市民が誇りを持って住めるよう改良を施すべき場所としてある。都市社会主義のモチーフは、この必要性の根拠を論証することに尽きている。

### [4] 独占事業公有化の論拠

『都市社会主義』と『応用市政論』は内容だけでなく、その構成と方法までもが酷似している。安部が「市政研究には行政問題と社会問題の二法あり」<sup>3)</sup>と明言するように、両者ともに市政と国政の関係、選挙、市税や公債といった地方自治における制度論を概括し



て「都市社会主義」の必要を説いた後に、道路、衛生、水道、電気、ガス、下水、公園、市場といった具体的な都市改良についての提言がなされる。そしてそのいずれの部分にも、模範の意味を込められた欧米都市の豊富な事例が比較対照にあげられる、という手法がとられる。まず、制度論から、両者の違いにも注意しながら概観してみよう。

かれらが解決を求める具体的な都市問題の最大のものは、いうまでもなく「貧困」の問題である。それは都市を資本家が弱肉強食の自由競争による利益追求の場にした結果として認識される。競争が少数の勝利者へと収斂し、「独占」へと至ったときに資本家は最小の労をもって最大限の不当な利潤を享受し、そのしわ寄せは労働者、貧民に移転されることになる。この議論をより精緻に展開している『都市独占事業論』の安部は、「独占」を土地・鉄道・水道などのように、その必要物としての性質により競争が自然に排除される「自然的独占事業」と製造法の秘密などによって同業者との競争に勝利していく「人為的独占事業」に分類し、「巨大なる資本を以て經營せらるる生産事業の合同體」（安部 1988b:32）として「ツラスト」が生ずる必然性を説く。これは独占利益を求めて私的に資本家によって行われ、人民大衆の膏血を絞り取るものにほかならないが、「ツラスト」自体は競争を抑えることにより社会全体から見れば物価の変動、過剰生産恐慌を防止し、セールス、広告、景品、運輸費などの「浪費」を防ぐ意義がある、という。だからとりわけ「自然的」な独占事業を中心にこれを資本家の手からとりあげ、都市みずからがこの経営に乗り出し、そこで最大の独占的収益をあげて市民に還元する。あるいは、私立会社に経営を委ねる場合は料金や公納金を通じて市がコントロールをはかる、というのが都市から貧困を除去する方法となる。したがって安部にとっては都市は事業で収益をあげるべき会社になぞらえて認識される。会社経営に国政のレベルの政党や政治家は必要ない。国会、市会、区会はまったく同等の立場にあり、とりわけ市民生活に密着した区会においては、大学教授などの有識者が議員を兼職すべきという大胆な主張が見られる。

片山の場合の市街鉄道、電気・ガス等の独占事業の市による経営の論拠は、安部のような事業収益の観点もあるが、一般市民の租税負担に対して、これらが私的に經營されている現状ではそれに見合うものが市民に還元されずに資本家や地主を利している点を改善する、という文脈に置かれている。「假令へば我東京市が市區改正を實行し、其第一に利益を占むる者は、市街を利用して利益を營む電氣馬車鐵道會社等なり、道路の修繕、新開、水道の布設等によりて第一に利を得る者は、市内宅地所有主なり」（片山 1992:23）という。だから市は株式会社で市長や議員は事務員あるいは頭取重役にして市民は株主であ

る、という安部と類似した比喻を出しているが、そこには「配当」の公平さに重点が置かれている。税金をもっておこなう市の公共事業については、それが都市を改良し受益者の便益を増すなら借地料の増額が同意されるのだから、これをもって市民の負担を軽減することができるという論法である。「ツラスト」については、それが資本家が欲する競争なき社会であり、資本家制度の絶頂にして最後の段階だとしてポジティブにとらえる契機は存在しない<sup>4)</sup>。国政と市政の分離についても、既に指摘したように主張としては両者とも同じだが、片山のほうが社会的な不正や腐敗に、より敏感であるといえよう。

制度面ではさらに、両者共通の主張に普通選挙の要求がある。これはかれらだけではなく、当時の多くの社会運動家や社会改良家に共有されたものだが、安部の論拠が、第一に都市改良の恩恵を受けるべき貧者の意思が反映されない、といういわば制限選挙の弊をつく、という原則的なものにとどまっているのに対して、片山の場合は市＝株式会社論にリンクさせて、株主が頭取重役を選ぶのは自明のこと、ということにある。「市民が日夜須臾も欠くべからざる都市的生活に向かって支拂ふ諸市税に向かつては、其の得る所の報酬が、支拂ふ代價（市税）に相当するや否かを吟味せず、實に奇恠千万の現象にして、吾人が我東京市民に注意せんとする所なり」（片山 1992:18）と納税者意識を訴え、市民意識を覚醒するところに力点が置かれているのである。

そのようにみると、まさに、貧民の理解について、両者の見解にがずれを生じているのが必然として理解される。安部の場合のはかれらへの同情が一貫していると同時に、都市が主体となり衛生を施して救済を講じるとか、あるいは市営の運賃の安い鉄道を敷設して貧民窟を脱出させて自立をはかる助けとするなど、あくまで市政担当者がおこなう都市事業の客体という面が濃厚である。そして市政担当者と市民との関係は必ずしも明確ではない。片山の場合もその点は同様だが、今ひとつ複雑である。もちろん救済の対象としての貧民という視点は存在するが、「然ども資産家が労働者を苦しめる如く貧民窟の人民も資産家の慈善に依り生存する即ち労働者の収入を食ひ盡くす一種の寄生虫なり」（片山 1900b:66）ともいう。これは「奉公人根性」に根ざした「僕婢的」な資本家の雇用者を含めた謂であるが、貧民の怠惰を責めると同時に都市の変革を担うのは、自覚した労働者＝市民であることが示唆されている。

そのことは慈善事業観における両者の対照にも現れている。安部は人道的な見地からのそれよりも貧民救済事業として公共が主体になってこれを行えと主張しているが、片山は『我社会主義』において、慈善事業を「是れ資本家の製造して社會を愚弄する所の一惡戲

のみ！」「慈善は労働者を侮辱せる者なり」（片山 1955:66）としている。この違いは後にその意味を検討するとして、都市問題の一端をみておきたい。

#### [5] 都市問題とその財源の論理

都市問題へのかれの提言は都市生活のあらゆる部分を網羅する。ただ安部の場合は量的に二著作にわたるので、警察と消防、慈善事業、質店と貯蓄銀行といった片山にないものをフォローしている点、欧米の対応する事例やデータが豊富である点、主張の裏付けにコスト計算の視点が顕著な点などに違いが見られる。しかし、逆に見れば研究全体のアウトラインと論旨の展開には片山のオリジナリティが際立つかたちになる。

公営事業については既に触れたので、ここでは一例として公園をとりあげよう。「公園は貧民の客室」（片山 1992:96, 1900a:61）とし、「欧米諸市が其の公園をして、如何にも美麗にして愉快に、市民が其餘暇を費やし、而も有益に費やすを得せしむるや、實に羨望に堪えざる者あり」（片山 1992:99）と片山が述べる如く、我彼の公園面積やその中の花壇や動植物園、博物館や公会堂などの施設の充実ぶりの差が、これらへの切望となって叙述される。その際には、公園での騒音など公衆道徳にかかわることまでもが、注意深く比較される。また、ベルリンでの音楽会や演劇などの、庶民生活に根づいた廉価な都市的教養娯楽に感銘を受けた安部は5)、美観を含めて「都市の修飾」という概念でこの必要を展開する。かれによれば都市の修飾は積極的なものと消極的なものがあり、煤煙や未整備の道路など、そのままの状態では生活に支障をきたすものを防止し、修理するのは「消極的」な修飾である6)。「消極的」なものが不可欠なのは当然のことだが、それだけでは十分とはいえないのであって「積極的」な修飾こそ都市たるものに求められる、と安部はいう。

そして両者とも大公園よりも小公園を数多く作ることを主張する。片山は、危険な道路が肩代わりをせざるをえない細民の子供たちの遊びと健康増進のためこれを整備し、ベルリンの例を引いて、学校の運動場と連携することを提起している。また、公園問題で注目すべき論理は、その維持費の捻出にかかわるものである。片山は現今の上野公園が、「料理屋、御茶屋の錢儲け場所」になっており、一般市民には無料で腰を下ろす場所がないという。公共の場所に私的な営業を持ち込み、しかも独占的に暴利を貪ることにそもそもの問題があるのである。だから市が安い価格設定で直接営業すればよい。そうすれば、その恩恵を受ける人は多くなり、収益も上がってくる。それを公園の良好な維持や建設の費用に

充当し、市民の負担を軽減する、というロジックなのだ。これが水道、ガス、街鉄、道路、市場などあらゆるものに共通しているのはいうまでもない。

こうしてみると、かれらの「都市社会主義」には、都市貧民の生活向上という具体的目標に密着させて、地方自治としての都市の自主財源の確保の方法を探り、納税者の権利と義務とを目覚めさせ、しかも市民道徳の実現までもが包含された「小宇宙」としての都市認識があった、ということができよう。しかも人口統計を引きながら「都市の繁昌、實に窮極する所を知らずといふべし」（片山 1992:1）というように、今でいう都市化社会の到来が確実に視野に収められたうえでのことである。「都市／社会主義」というよりも「都市社会／主義」と表現するほうがふさわしい。

自主財源の問題については安部の地価および税制問題についての見解が傾聴に値しよう。それによれば、都市の地価の上昇は都市そのものの膨張にある。その原因をなす停車場、軍営、学校、会社等の設立は地主の努力によるものではない。したがってこれを当然のことながら市の所得とするならば、たとえばワシントン市民は一銭も市税を払う必要はない、と試算する。そして東京市においても「市税の負擔は家屋に重くして土地に軽い」（安部 1988a:505）ことを実証していくのである。バブル期に土地投機で踊った日本経済が、国家および自治体財政のますますの破綻を結果していることを考えれば慧眼というべきであろう。

#### [6] 「都市社会主義」の行方

片山は『都市社会主義』に遅れること数カ月で『我社会主義』を出版した。それは同年に世に出た幸徳秋水の『社会主義神髓』と並んで、日本で最初のマルクス主義理論を骨格にもった社会主義的著作の金字塔といわれている。幸徳の『神髓』をみるならば地主資本家への富の偏在に始まり、階級闘争、その原因としての労働力商品化、剰余価値（！）、過小消費恐慌、産業制度の発展により資本家の自由競争が「ツラスト」へと進み、そこに資本主義的矛盾が激化して極点に達し「新時代」が到来することなど（このツラスト観は安部にはなく、片山に共通する）、その後の日本の社会運動、革命理論において絶大な影響を与えた内容が含まれていた。社会主義はデモクラシーであるとして、都市社会主義の実質的内容をなす生産の公共的経営や町村自治にも触れていないわけではないが、それは「社会黨」がイニシアティブをとるという条件のもとに主張されている点で（幸徳 1953:56）、地方自治への政党の介入を斥けた「都市社会主義」とは決定的に異なる、と



いなければならない。

『我社会主義』も資本主義理解、社会主義革命の必然性など理論内容は基本的な点で『神髓』と多くが重なる。したがってこれと『都市社会主義』との乖離や連続性をどう理解するかが当然問題になる。呼びかける相手—労働者と市民—が違うがゆえ、という指摘（隅谷 1977:131）も正鵠をついているが、この1903年とは、片山が精力的に取り組み、実効を挙げてきた労働運動が治安警察法により急速に衰え、他方で国民の広汎な層の支持のもとに社会主義が興隆して幸徳、堺らによって平民社が結成されるという時点にあった。社会民主党結成の時と同じく、片山も安部もこれに参加する。片山にとってはキリスト教的社會改良から労資協調的労働運動を経て社会主義的労働運動へとスタンスが移動してくる節目にあり、異なるものが同時存在する時期であるがゆえでもあろう。

そして『我社会主義』では幸徳には欠如する視点である「都市社会主義」が積極的に維持されている。しかもそれは、「社會主義は不知不識資本家制度の中に發達して今や資本家的社會主義は非常なる勢力を有するに至れり」という歴史観の中の定礎されているのが「都市社会主義」にない点である。自由競争を否定する点においては資本家のツラストも都市社会主義も同一であるというのがその根拠である。さらに「吾人社會主義者は資本家的社會主義を一擧して公衆的社會主義にせんとするにあり」（片山 1955:70）と、後の幸徳らの「直接行動」とは異なる、資本主義の社会主義への移行プログラムが具体的に提示されているのである。

市政に社会主義を「応用」するのが『都市社会主義』のライトモチーフであった。この場合の主体は当然、市当局者ではあるのだが、それとかれの拠って立つ労働者との関係は明確ではなかった。『我社会主義』では「資本家的社会主義」が資本家による社会主義の「応用」と明言されており、資本家社会主義と都市社会主義の実体はほぼ同一にとらえられていること考えると、片山は主観的には、「都市社会主義」をそのまま労働者の解放のプロセスの中に位置づける方途を探ろうとしていた、とみることができる。もちろん「主体」の問題は解決していないが。

これは片山の社会主義理論の未熟さ、混乱である、とする見解が大勢であった7)。事実、既に指摘したように、自伝執筆の時点では、資本主義下での都市改良は無理であり、もはや「趣味を持たない」と語ってはいる（片山 1981:146）。また「応用」という概念もはじめから困難を抱えたものだった。1899年の活版工懇話会主催の演説会で、金井延、桑田熊蔵の官学アカデミズムからの攻撃—ビスマルク流社会政策を社会主義と片山が見な

す無了見—も、問題の本質は「応用」をめぐるものであった。後に日露「開戦論」を説くようになる人々のスコラ論議はおくとしても、実践家片山の都市社会主義段階をして「労働者の日常利益を擁護推進するもの」を社会主義と考える理論的には『たあいのない水準』（片山 1955:岸本英太郎の解説）とし、後のコミンテルン指導者としてのかれを称揚するという片山評価がある程度定着してきた8）。

しかし、片山の仕事が実は国際比較の視点を含んだ「都市社会／主義」の内容をもち、辛酸極まる都市住民の生活のことを一時も忘れず、同情するだけでなくかれらの自立の途を制度と意識の両面において探り、その希求を単なる物質的な要求に解消しようとはしなかったことを顧みれば、片山が残した「都市社会主義は社会主義の応用」の意味は、既存の社会主義の理論的文脈のみで理解していいのかという問題意識を組み込んだうえで、今日において再検討される必要がある。片山が日本で終始かわった労働者と明確化されなかった市政の主体となるべき市民との関係、それが都市を考えるうえに決定的に重要だ。だがそれは片山自身の仕事では、もはやない。

片山が「都市社会主義」をどう総括しようにも、明治天皇制国家は物理的、時間的に容赦を与えなかった。体制変革の意思を明確にし、日露非戦論で社会的影響力を発揮した社会主義者たちに、国家は見境のない弾圧を加えた。このような状態にあっては、渡米後の幸徳のアナルコ・サンジカリズムに傾斜した「直接行動論」が社会主義者の内部では優勢をしめ、それに傾倒する知識青年にではなく労働者に訴え、議会主義の路線を堅持する片山の路線は主流にはなりえなかった。この議会主義もかれの普通選挙要求や「都市社会主義」に通底するものである。片山は「直接行動論」の知識主義的偏向や急進化を批判するが、大逆事件はすべてを押し流してしまった。1912年、最後の力をふり絞って片山は東京市電ストを指導し、一定の成果をあげ、下獄するが、日本で社会運動を続けるには「生活苦」のためにもはや堪えられず、1914年、四度目の渡米をしそのまま日本に帰ることはなかった。その後の共産主義者への歩みは、当然のことだが渡米時のプログラムに明確に存在したわけではない。この意味でも資本主義における「都市社会主義」は中断しているといえるのではないか。ソ連では「公有化」は、党に主導された「国有化」として幸か不幸か解決済みであり、片山の目の前にはこの問題意識をかきたてるものはなかった。

安部はといえば、大逆事件を境に社会主義運動から身を引いた。貧者への同情を絶やすことのなかったかれは、治安維持法が公布された1927年、自ら「新マルサス主義者」と名乗り、「労働問題は結局人口問題」（安部 1924:88）であることを論じ、『産児制限の理

論と実際』を著す。労働者が低賃金に甘んじざるをえないのは、資本家に比較して労働者の人口の再生産があまりに上回っているので、労働者間の競争を起さぬよう労働者はみずから人口調整を行え、との主張である。「都市社会主義」において、より事業論的であり、計算と具体的実証に長けていた面目がここに発揮されているが、社会認識としても貧困問題の対処としても、大幅な後退は否めない。「奴隷の言葉」である面を差し引くとしても。

地方自治を通じた市民性の高揚というかれらの「都市社会主義」の提唱は、その実現にふさわしい時代をいまだに模索しているようである。

注

1)この点について(岸本 1947)は、この時点においては片山はたんなる都市改良主義者であり、1900年の治安警察法の制定実施こそかれを真実の「社会主義者」たらしめた、としている。(隅谷 1977)はこの時点では「驕激・破壊的」な社会主義とは区別された、「温和」な社会主義を評価して、1901頃にそれも社会改良として克服していく、とみている。

2)たとえば、(安部 1900a)などをみよ。かれが「基督」を「社会主義者」とみるのは、平民的であること、基督が描く理想社会には報酬の多少を争うが如きケチなることはないこと、非戦論者であったこと等である。安部の社会主義者の定義が、社会主義の理論的受容の可否よりも先に精神態度や道徳的なものをもってまずはなされていることが確認できる。それは当時の社会的通念を反映もしている。

3)(グッドノー1902)の翻訳者安部の序言。安部がこの書物からさらに具体的に学んでいるのは国政と市政の分離、とくに市政に政党政治を持ち込むと「腐敗」が生ずる、という点である。グッドノーのニューヨーク市政に対するこの批判は、片山と安部の東京市政の現状の見方に通じている。

4)「ツラスト」論は『都市社会主義』ではなく、『我社会主義』のほうで展開されている(片山 1955:12章)。

5)(安部 1900b)においては、娯楽としてだけではなく、文学や雄弁と音楽の関係が考察され、音楽教育の社会的必要が説かれている。片山の美術評論といい、かれらのこのような面は、思想形成との関連でより注視されてもいい。

6)片山にも「煙氣の取締り」への注視がある(片山 1992:87)。公害認識の先駆といえよう。道路の改良についてもハードとしての道路工事の必要性だけでなく、交通ルールに表

れる「国民性」にまで言及が及んでいることに注意すべきである。

7) (岸本 1947) が代表的なもの。

8) 片山は議会主義を軸とする社会主義者の時代をコミンテルン時代に振り返って、「日和見」であったという主旨で自己批判している。これをめぐって岸本の前掲論文では片山の議会主義と革命家との内的関連を追究しているのに対し、(片山 1952) の無署名の校訂者の解題は片山の言葉どおり、革命家としての飛躍的發展を遂げたという理解をすべきことを主張している。後者からすれば『都市社会主義』の片山は、ますます視野の外に去っていかざるをえない。

#### 参考文献

- 片山潜, 1900a, 「第12回社会主義協会における講演」『六合雑誌』第231号  
片山潜, 1900b, 「貧富の戦争」『六合雑誌』第233-235号  
片山潜, 1992, 『都市社会主義』(復刻版) 学陽書房  
片山潜, 1955, 「我社会主義」『片山潜・田添鉄二集』青木文庫  
片山潜, 1981, 「自伝」『日本人の自伝8』平凡社, 3-174.  
片山潜, 1952, 『日本の労働運動』岩波文庫  
安部磯雄, 1900a, 「社会主義者としての基督」『六合雑誌』第232号  
安部磯雄, 1900b, 「普通教育における音楽の地位」『六合雑誌』第233号  
安部磯雄, 1988a, 『應用市政論』(復刻版) 学陽書房  
安部磯雄, 1988b, 『都市獨占事業論』(復刻版) 学陽書房  
安部磯雄, 1924, 『産兒制限の理論と實際』文化学会出版部  
安部磯雄, 1947, 『社会主義者となるまで』明善社  
グッドノー, 1902, 『市政論』安部磯雄訳 早稲田大学出版部  
幸徳秋水, 1953, 『社会主義神髓』岩波文庫  
岸本英太郎, 1947 「片山潜と明治労働運動史(1)」『経済論叢』第61巻3号  
岸本英太郎, 1948 「片山潜と明治労働運動史(2)」『経済論叢』第62巻3号  
隅谷三喜男, 1977, 『片山潜』東京大学出版会  
小原隆治, 1985, 「明治都市社会主義の再検討1~3」『早稲田政治公法研究第15号~17号』



[1] 賀川豊彦の生涯と生活協同組合

戦前日本を表する代表する社会運動家であった賀川豊彦は、敗戦の年1945年11月に設立された日本協同組合同盟(後の日本生活協同組合連合会)の会長に就任する。ここに賀川が戦前日本の協同組合に果たしてきた役割の大きさが象徴されている。それでは、賀川はいかなる生涯を経てきたのであろうか。簡単に見ておこう。

1888(明治21)年7月、賀川純一と益栄の次男として神戸に生まれた賀川豊彦は、妾の子供として生まれた。しかし、4歳の時に父が死に翌年母が死んだ。それで徳島の本家に引き取られるものの、15歳の時に賀川家は破産した。このような不幸な人生を歩みだした賀川を暖かく包み、キリスト教へと導いたのが宣教師H.W.マヤスであった。1909年21歳の時に賀川は12月24日神戸の新川のスラムに居を構え、キリスト教の伝道活動と困窮者の救済を始めた。1913年25歳の時に芝ハルと結婚し、1914年から16年にかけてプリンス頓神学校に留学した。1918(大正7)年、30歳の時に友愛会評議員として神戸地区の労働運動に参加した。ニューヨークでデモ行進に感激した賀川は労働組合に関心を持つとともに、アメリカの急速な工業化の発展と「『良き』資本家魂と労働者の優遇」(布川弘 1988:27)に接して、労働問題への関心を深めたのであった。1919(大正8)年には友愛会関西労働同盟会の幹部になり、1921年には神戸の三菱・川崎両造船所の45日間におよぶ大ストライキを指導した。労働者の力は団結で、労働者の人間としての自覚と正義と愛を説いた賀川であったが(隅谷三喜男 1966:119, 隅谷三喜男 1995:117-118)、この争議は、労働者側の敗北に終わり、その後関西の労働運動は急進化した。賀川は少数派となり、労働運動からの撤退の道を歩むことになった。

従来、協調的であった小作組合は、1918年以後地主に対して対抗的になる傾向を示したものの、これらの組合は孤立的であった。このような状況で1920(大正9)年10月、賀川と杉山元治郎、村島歸之の3人は農民組合組織の必要性について議論した。それで翌年4月日本農民組合が結成されたのであった(赤松克麿 1952:192-193)。1925年に普通選挙法が議会で通過し、無産政党の結成が焦眉の課題となった。農民労働党が結成されたものの、ただちに禁止となり、1926(昭和2)年1月労働農民党が結成された。賀川は顧問に就任した。しかし共産主義者の加入を認めるかいなかで党内は対立し、10月賀川は辞職した(赤松克麿 1952:230-231)。1926年、彼は無産政党の運動から手を退く意向を示す

とともに、農民組合に対しても苦々しく思うのであった。

かくして賀川が依拠する社会運動は協同組合運動となった（隅谷三喜男 1966:156, 隅谷三喜男 1995:157）。賀川の協同組合関連展開図は、図1-3-1のようになっている。いわゆる消費組合運動から始まって、学生消費組合運動〔大学生協〕、医療生協運動、信用・共済生協運動に至る広範な分野に関わっていたことがわかる。それでは、賀川はいかにして協同組合運動に関与したのか、この点について見ておこう。賀川が最初に関与した、協同組合運動は、1919（大正8）年に大阪で結成された「購買組合共益社」の運動であった。実はその前年、富山県の魚津に端を発する米騒動が起きている。春以来続いてきた米価高騰に対する大衆の反応が米騒動であった。『死線を越えて』の中で新見栄一こと賀川は米騒動を目にして消費組合運動に着手したことを述べている。「日本のすべての人が商人の手を離れて、自らの組合を作り、生産者から直接に仕入れることになれば、誰も損をするものはなく又誰も得をするものもなく、商業上の投機と、労働階級から搾取することもなくなる。さう考えた新見栄一は労働運動をする傍ら、消費組合の完全なものを造らねばならぬと努力した」（賀川豊彦 1975:531）。組合長を今井嘉幸、専務理事を酒井清七でスタートした共益社は、ロッチデール公正先駆者組合をモデルに、下記のような綱領を創っていたものの、内紛と労働争議に伴って労働組合員を失い、多大な経営上の損失を負い、1924年にはついに賀川自身が組合長に就任した。

#### 共益社綱領

1. 実質本位の日用品を廉価に供給して組合員の生活を安定幸福ならしむ。
2. 購買に因る利益金を二分し一を組合資本に積立て共同の利益を計り他を組合員の購買高に応じて年末配当とし組合員の家庭をして安定豊富ならしむ。
3. 適当と信じたる貨物より漸次製造を開始して、一に実用本位の物品を造り、二に組合員に職を与えて相互扶助を期す。
4. 組合に薬局を設け医師を聘して組合員の実費診療を開始し病魔の不安と社会的不幸の軽減に努む。

今日のコープこうべの前身である神戸購買組合については、第一次大戦後の恐慌の下で物価高と生活不安に直面して、川崎造船所の職工達が、「川崎購買組合をつくろう」として、賀川に相談したことから、1920（大正9）年に誕生したものである。賀川は、「消費組合は、職業や身分のちがいを超えて隣人が協力しあうところに、無限の発展を期待することが出来る」と説いたのであった（灘神戸生活協同組合 1982:12）。灘購買組合に

については、以下の経緯をたどっている。神戸購買組合設立後1ヶ月あまりの間に、那須善次が実業界を引退後の事業を計画して賀川を訪問した。賀川は慈善事業よりも社会改造としての協同組合の重要性を説き、地域整備の一環として、新たな社会創造に向けた第一歩として、灘購買組合が1921（大正10）年誕生した（米沢和一郎 1988：93-94；山本剛郎 1996：117）。

さて1923（大正12）年9月に関東大震災が発生した。賀川はただちに東京に向かい被災状況を見て回った。彼は、被災者の一時的救護ではなくてセツルメントを建設することを考えた。そこで、1924年1月、本所基督教産業青年会を発足させた。ここには、①宗教部、②教育部、③調査部、④社会事業部、⑤無料診療所・児童健康相談所、⑥牛乳配給所が設置されるとともに、⑦児童栄養食給与、⑧体育部、⑨低利事業資金貸付、⑩組合事業部、⑪その他、の事業がなされたのであり、この⑩が消費組合に関係していたのである（山田明 1988：16-17）。1927（昭和2）年に結成された江東消費組合がそれである。これは、神戸消費組合の設立に関与した木立義道がセツルメント関係者と労働組合の協力の下に設立したものである。それに先立つ、1926（大正15）年には東京学生消費組合が結成される。賀川と安部磯雄の指導援助の下、当初本部を江東消費組合の本拠・本所松倉町に置いていた（東京都生活協同組合連合会創立30周年記念歴史編集委員会編 1983：11,24）。

賀川は、1929（昭和4）年西宮から東京松沢村に転居し、1931（昭和6）年松沢教会と松沢幼稚園を設立した。30年戦争の最中には、1940年と43年の2回にわたって反戦思想ないしは社会主義思想の疑いで検挙された。そして、敗戦後の1945年8月19日には松沢教会で「世界国家」について説教し、11月2日には日本社会党結党式に参加した。またこの年日本協同組合同盟会長に就任し、後に彼は、日本生活協同組合連合会会長となった。1955年にノーベル平和賞の候補となった賀川は、1960年72歳で召天した。

## [2] 賀川豊彦の協同組合思想

### 1) 日本における消費組合の誕生

日本における協同組合の父とも見なしうる賀川であるが、それではなぜ賀川は協同組合に注目したのであろうか。それには、賀川の思想と信仰、およびその時代の協同組合の両面に着目する必要がある。まず簡単に後者について見ておきたい。まず1919（大正8）年に結成された「購買組合共益社」は、日本で初めての協同組合ではなかった。

1878（明治11）年には、ロッチデール方式の店舗運営が紹介されている。翌1879年には、米、燃料、醤油など必需品を扱い、出資と購買高に応じた配当を行う生協としての共立商社と、同益社が東京で設立され、同年大阪に大阪共立商店が、1880（明治13）年には神戸商議社が設立されている。しかし、共立商社も同益社も短命で、その活動をおえた。明治30年から31年にかけては、高野房太郎や片山潜の指導により鉄工組合に共働店（労働者生協）が創られ、1902（明治35）年には、『社会学雑誌』誌上でロバート・オウエンが取り上げられ、1904（明治37）年石川三四郎は「消費組合の話」を発刊した。それに先立つ1900（明治33）年には、治安警察法と並んで産業組合法が公布される。産業組合法は、主眼である農業の振興のみならず、信用・販売・生産・購買事業にまでおよんでいて、都市の生協は「市街地購買組合」として法の適用下にあった（東京都生活協同組合連合会創立30周年記念歴史編集委員会編 1983：3-4）。1915（大正4）年には安部磯雄が友愛会の『労働者および産業』で消費組合の設立を謳い、ロッチデールの諸原則を取り入れた「消費組合規定草案」が友愛会で作成された。1919（大正8）年3月には友愛会の消費組合事業として月島購買組合が設立された。この組合は、1923（大正12）年の関東大震災後に消滅するが、その思想は高野岩三郎の影響下に有り、日本のロッチデール開拓者と称せられ、大阪の共益社に多くの示唆を与えたと見なされている（奥谷松治 1948：190）。

こうしてみると、明治期から大正期にかけては、相当数の協同組合の実験がなされ、その思想が紹介されていたことが分かる。したがって社会運動家賀川がこれに着目したのは、希有な出来事であったというわけではないのである。

## 2) キリスト教社会主義としての協同組合論

それでは賀川思想と信仰という面から見て、協同組合はいかなるものとして把握されたのであろうか。1920（大正9）年に刊行された『死線を越えて』の中で、新見は「自分は基督教社会主義者である。しかし、それと同時に、無抵抗主義者である」（賀川豊彦 1975：207-208）と語っている。彼は1904（明治37）年、安部磯雄、木下尚江の著作を読みキリスト教社会主義に共感を覚えていた（隅谷三喜男 1966:200, 隅谷三喜男 1995：206）。賀川は1927（昭和2）年、「基督教社会主義」について論じている。

安部磯雄は、1906（明治39）年に基督教は平等主義宣伝する点で社会主義と経路が同一だと論じ、宗教家にとって貧富の区別はなく、痴愚の差異もないのであり、同胞兄弟という観念は階級思想を打破すると論じていて（安部磯雄 1961：92）、キリスト教社会主義

は1848年前後に英国やフランスで生じた社会主義思想であった。フレデリック・モーリスやチャールズ・キングスリー、フランスのJ・M・ルドローが代表的で、キリスト教なき社会主義は、鳥のない羽のような生命がなく、キリスト教が社会主義を取り去ったときには冷たく頼りないもので、隣人から与えられたもの以上を取る商業制度はキリスト教の教えに反すると指摘した(Beer, Max-1940a=大島清訳 1972:272)。まさに「プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神」に相反するものであったのである。これに対して賀川は、基督教社会主義が英国におけるマウリスやキングスリーの運動という「一時代に於ける一地方の運動」だけではなくて、基督教の1900年の歴史のなかに存在していた「共産主義的生活」こそ基督教社会主義の本質だと論じている。「基督教の運動はその根本に於いて個人主義的な運動ではない。それは神を中心とした愛の運動である。それは只単に経済運動であるとは云へないであらう――然しそれは生命の運動であり、自由への運動であることだけは否定することが出来ない。即ち基督教の運動は、始めから一種の社会運動であつた。その創始者大工イエスは、反逆者として死刑に処せられた人物である。勿論それが誤解に基づいた死刑であつたとは云へ、彼の運動が社会的色彩を帯びて居たことだけは否定出来まい。

大工イエスの運動は、その根本に於いて、一種の改造運動であつた。即ち弱者を近づけ、貧民を救ひ、罪人を解放せんとする再生運動だつたことは、福音書を見てもよく解る」(賀川豊彦 1964:253)。こうイエスを社会運動家と位置づけ、彼から始めて、中世の共産主義さらに英国およびアメリカのキリスト教社会主義〔社会的基督教〕に至る基督教社会主義の思想を概観している。ここで我々が注目しなくてはならないのが、賀川の中世ギルドへの着目と産業革命とキリスト教への着目である。前者については、イタリアの自由都市においては、基督教的な労働組合やギルドが組織され、弱者を保護し道路を修繕し、橋を架けるなどが宗教的に行われたと評価している。また後者では、ロバート・オウエンに言及し、英国における社会主義運動の創始者であり、彼の運動は新宗教という名で呼ばれたことを記している(賀川豊彦 1964a:256;258)。オウエンは協同組合の父と呼ばれており、賀川の基督教社会主義が協同組合と結びつく一回路が見出される。実はこの両者への着目は、既に1921(大正)10年に刊行された『自由組合論』のなかに見出される。

中世においては、社会が自分自らその附加価値を処分することで、個人の手にあるものを全部社会の手に移してしまうことが、はっきりと意識されていたので、「ギルドと云ふ



ものが西洋にはあつて組合で凡てのことを処理して、一方に驚くやうな貧乏があつて、他の側には驚く程富めるものがあると云ふやうな資本家が無い様に努力した形跡があるのである。

そこで附加価値の処分は全部組合でやられたのである。それで少しも不公平だと叫ぶものが無かつた。そこで考へるのは我等工業文明商業文明も社会組織の欠点から社会の附加した附加価値を資本家が途中で失敬するなら、我等に於ても考へがある。それは資本家を斃すまでだと考へるやうになつたのである。そこで暴力革命までが考へられるやうになつた。

然し實際を云へば、暴力革命を起すまでも無く、社会が附加して居る附加価値は、社会が自営的にやるやうになれば、資本家が欲しいと云つても取れ無くなるのである。此処に消費組合運動が、ロバート・オーエンのやうな社会改造家によつて叫ばれた所以である。即ち消費組合を造ることによつて、商業的資本主義は暴力革命を用ゐずして倒すことが出来る筈である。

然しこれだけでは工業的資本主義——即ち製造業を独占して製造の上で暴利を食り、一方では労働者を虐使して自分だけの幸福を計らんとする資本主義を倒すことが出来ないから、我等は生産者組合即ち労働組合を作つて、工業的資本主義を倒す必要がある。即ち消費者組合と生産者組合はギルド精神によつて今日の資本主義的自己中心の社会組織に變つて世を支配せねばならぬ。

即ちこの道は暴力によらず進歩的に世界を光明に導く道である。我等がこの世界を樹立するにはたゞ愛と相互扶助の精神によつて充分なし遂ぐる事が出来るのである。私は日本に於てこのギルド組合の精神が一層明かにならんことを希望して己まない。」（賀川豊彦 1963 : 13）。

つまり、ギルド的方法による社会システムの管理の方法として、消費組合と生産者組合が想定されたのであり、協同社会=コミュニティをめざしたロバート・オウエン（橋本和孝 1994 : 282）に着目した必然性も見出されるのである。そしてギルド社会主義は政治的にも産業的にも結社の自由が獲得されていることが前提であり、この点において賀川は「中央集権的なマルクス主義」（賀川豊彦b 1963 : 47）に反対であつた。

ギルド社会主義への着目は、1910年代にイギリスで誕生したギルド・ソーシャリズムへの着目とも共通する。賀川は、1920（大正9）年に刊行された「人間苦と人間建築」のなかでギルド・ソーシャリズムに言及する。G・D・H・コール、S・G・ホブソン、パートラ



ンド・ラッセルなどによる、「大陸で出来た社会主義の共産主義に反対し、工場自治、労働組合中心の社会を夢み」る社会主義思想で、「賃銀制度を廃止し工場及労働の連帯とし、社会主義の様な中央集権で無く、組合は生産のことを考へ消費側は消費者側の事を考へ売買も廃止すること無く、生産者議会を以て今日の下院に代へ、今日の衆議院を消費者議院にしよう」と云ふのである。」（賀川豊彦 1964b : 75）と述べたのであった。この英国ギルド・ソーシャリズムは、主として異端のフェビアン主義者と知識人からなり、国家への権力集中を避け、国家は生産手段を所有するが、生産活動は完全な自治権を有するギルドが統制すべきだと考えていた。彼らは、生産に関する一切の事柄はギルド会議が取り扱いその他の事柄を議会が取り扱うものと位置づけた。資本家階級と官僚が廃棄され、階級対立は起こりえないと見なしていた。そのため、全勤労働者の産業別労働組合ひいてはギルドへの組織化と、賃金制度の廃棄および全産業資産の国家への帰属（Beer, Max 1940b=大島清訳 1975 : 250 ; 254-255; Lichtheim, George 1970=庄司興吉訳 1979 : 272）を必要としていた。

またキリスト教と協同組合の関連については、1936（昭和11）年に発表された「キリスト教兄弟愛と経済改造」に書かれている。賀川によれば、キリスト教兄弟愛を経済的に生かした場合、二つの事が現れて来るといふ。第1は搾取しない経済制度であり、第2は協同的互助組織である。この点でロッチデールに始まつた「協同組合連動は、物質を第一位とせずして人格を第一位とし、利益を中心とせずして互助を中心とする。その目的は、搾取を離れた統制経済にあつて、キリストの教へた山上の垂訓の精神と全く相一致してゐる。然も、組合連動は徹底的に暴力を排除し、真理をして自ら勝利を得しめる比類なき手段を選んでゐる」。だから、これを発展させなければならないものなのである。しかしその一方、「資本主義は最初搾取制度と気づかないで、営利主義として出発したところが、営利主義が機械的組織の発達によりて完全に搾取制度に変つてしまつた。そして自由競争主義がそれに加へられると共にそれは帝国主義に変化して来た」。資本主義は、キリスト教兄弟愛と相いれないことになる（賀川豊彦 1963 : 196）。

### 3) 経済革命としての協同組合論

賀川は、協同組合を経済革命の手段と見なしていた。この点について見よう。賀川は『自由組合論』の中で、警察制度を奪取する政治革命においては暴力は成功するかもしれないが、経済革命においては、富の破壊だとみなしている。「経済革命は元来暴力を用ゐ

ても効果の少ないもので有つて、暴力的に打ち建てた社会に於てどれほど経済が進化するかは実に疑問である。つまり直接行動を経済進化に用ることありとせば消費者組合と生産者組合を造るために用ゆべきものであり、最後に管理権を打建てる時に富を破壊せざる程度に止めねばならぬ。（機械或は工業資本を破壊するならば、労働者が管理する場合にそれだけ富が消滅せられるから富の破壊を出来るだけ防ぐのである）然しもし直接行動を以つて凡てが可能であると考へるならば、それは大きな誤りである。」「それで、もしも消費者組合と生産者組合が完全し無い文明国に於て少数の労働階級が経済階梯の各種の要素が含まれて居ることを知り乍ら、直接行動を以つボルセヴキキのやうに労働者自治の世界を出現させたと考へる時に、それによつて経済的進化は順序よく運ぶか否かをよく考へねばならぬ。」（賀川豊彦 1963：44-45）。このように述べ政治革命と経済革命を峻別した。この点で、想起されるのが社会主義国のベトナムである。長期にわたる戦争の結果、1975年にサイゴンを解放したにもかかわらず、多くの経済的資源を喪失した。さらにその後の中央集権的計画経済と難民の流出もあり、1986年のドイモイ政策以後経済的に活性化した。とはいえ、数字上は今日なお世界の最貧国に留まっている。したがって、このことを踏まえると、政治革命と経済建設が異なるのは、了解出来るところである（なおベトナムは、皮肉にも合作社＝協同組合を解体して市場経済にすることで、経済的に活性化した）。

経済革命については、「キリスト教兄弟愛と経済改造」において、ソ連邦の経験を引用して、賀川は自説の正しさを主張している。すなわちソ連の1921年に実施された新経済政策は、レーニンがそれまでの失敗に気づいたためであり、彼は消費組合を再認識し、協同組合農場を興し、協同組合を基礎にして経済革命へ進展させることに気がついたからだ、述べたのであった（賀川豊彦 1963：184）。新経済政策、いわゆるネップの三原則は

（1）土地および「生産面での管制高地」の国有、（2）小生産者の自由な商品取引、（3）国家資本主義—私資本の誘致と、外国資本への利権、私的利権と国家との合併会社の設立—（Hill, Christopher 1947=岡稔訳 1955:196; Lenin, V.I. 1922=レーニン全集刊行委員会訳 1960：245；250）であり、レーニンは既に1921年に協同組合は、商業形態としては私的商業よりも有利であり有益であると指摘し、数百万の住民を次には全住民をひとりのこらず統合し組織することを容易にすると、肯定的に述べていた（Lenin, V.I. 1921=レーニン全集刊行委員会訳 1960：145）。だが、ネップの開始時において協同組合への関心が軽視されていたので、死を前にして「協同組合によって、ただ協同組合だけによつ

て、完全な社会主義を建設するのに必要な、すべてのものではないだろうか？」「生産手段の社会的所有のもとでの、ブルジョアジーにたいするプロレタリアートの階級的勝利のもとでの、開花した協同組合活動家の制度、--これこそ社会主義の制度である」(Lenin, V.I. 1923=レーニン全集刊行委員会訳 1960: 258; 262)とその意義を指摘したのであった。だから賀川が協同組合を基礎にして経済革命へ進展させることにレーニンが気がついたと指摘したのは、決して不当ではないといえよう。

しかし、賀川には根強いアンチ・マルクス主義が見出される。賀川はいう。「唯物史観的見解は、古き時代の説明にこそ役立つ様に見えても、新しい先物取引の心理的経済社会に於ては、ほとんど何等の効用を為さないものである。そのみではない、心理的に組立てられてゐる今日の職業戦線に於ては、唯物史観的説明は、何等の効果を持たない。今日の欧米の社会に数千万の失業者が出現したと云ふことは、唯物論的に説明なし得ても、この社会を再建設せんとする場合には、唯物論的にかたづかないことは多くの人の認める所である。」ここから賀川は、『総ての文化は其時代の社会を構成する民衆の意識生活の目覚めが、如何に物的生産、分配、消費の形式を進展し、且統制するかに従つて決定せられる』という唯心史観の公式を定式化した(賀川豊彦 1963: 179)。この限りでは、賀川の主張は全く正しい。だが民衆の意識そのものは、いかにして形成されるのであろうか。私たちは、エンゲルスが「唯物史観にしたがえば、歴史における究極の規定的要因は現実の生命の生産と再生産とである。それ以上のことは、マルクスも私もかつて主張したことがない。」「われわれは自分の歴史を自分でつくってゆくが、しかし、第1に、きわめて特定の前提と条件とのもとでつくるのである」(Engels, Friedrich 1890= 藤川覚訳 1954: 88-89)と述べたJ・ブロッホへの手紙を想起すべきであろう。

また賀川はいう。「偶像復興に傾いたローマ教会に、モハメット教が鞭を当てた如く、経済生活を贖罪愛に依つて改造し得ないところに、マルクス主義の共産革命が興つて、キリスト教団にもう一つの鞭を当てつゝあることを我々は考へねばならない」(賀川豊彦 1963: 192、あわせて賀川豊彦 1936=1992: 18)。これは賀川のキリスト教批判であるが、同時にキリスト教とマルクス主義=共産主義を対立的に捉えていることを示すものである。しかし、これは実はマルクス主義の側の問題でもあり、賀川はかの悪名高い「社会ファシスト論」によってそれに位置づけられていたのである(稲岡進 1954: 121-122)。ここに戦前左翼運動の未熟性を読み取ることが出来るのである。

### [3] 賀川豊彦と都市経営思想

それでは賀川の都市経営思想はあるのだろうか。賀川は1936年8月にウイーンに訪問した時のことについて、1940（昭和15）年に出版された『産業組合の本質とその進路』において書いている。ウイーンにドウプというカトリック社会党の首領がおり、彼はウイーン市会を指導してきたが、「此のカトリックは、都市社会主義と資本主義とを巧みに組み合わせ、それを両足に履いてウキンの市政を、高度に発展せしめた」と指摘する。「ウキンでは、都市に必要な産業の殆ど大部分を、市でやつてゐる。第一に、動力、即ち電力、市電、バス、色々な貸自動車等を市が監督経営する。其の他市場（マーケット）、デパートの経営、ミルクの販売から、屠殺場に至るまで、市が直接関係して経営してゐる。もし市の独占事業が不可能なものは、協同組合的な株式組織とし、その株の五割一分までを市が持ち、残りの四割九分を一般市民が持つ事になつてゐるから、市が資本家となる訳で、所謂資本主義的な弊害は無い訳である。斯くして、市民生活に必要な産業の大部分を市が経営してゐる。然し事業の経営と云ふ事になると、市の吏員では官僚的になつて面白くないから、経営の上手な市民にそれをやつて貰つてゐる様である」（賀川豊彦 1963：326）。ここで賀川が＜都市社会主義＞という用語を用いているのは、興味深いが、ここでははっきりと都市経営を念頭に置いていることが分かるのである。

具体的には、「資本主義を民衆化し、大衆化して、資本主義の持つ、敏活さと、自由さ、又其極めて実用的なる点を、社会化して、都市大衆のために応用出来る様に」しようと考えていた。そのために、都市の生活を、7つに区分し、第1番目として、市民の生活の安定を考え、1.食物、2.住居、3.着物、4.医療、5.教育が必要と見なしたのである。2番目は労働者階級の、公平な労働権の維持と、機会の均等であつた。3番目は、市場組織の敏活化、第4として、庶民金融の徹底、5番目が、技術教育の徹底、第6として、労働、勤労および政治的権利の保護と、労働の利権の保護が挙げられていた。この6番目について、「元来これは資本階級に集中される傾向がある。特に都市に於いて、それを痛感する。例へば、地下鉄等も、デパートとは連絡を付けるが、労働者の住宅地と工場との連絡には、無関心である。」と輸送の問題を考えていた。さらに7番目は、文化施設で、劇場、フィルム、「サンマ・ハウス」〔サマー・ハウス〕、旅行等がもつと、労働者に利用出来る様にすべきだとみなしていた。彼は、この7項目の中でも、日本で特に必要な事は、最初の衣食住の安定であり、「資本主義的には、大衆の衣食住の事までは、手が届かない。それでこれは、都市が、勤労階級の大衆的衣食住の問題から、医療、衛生、教育等

を指導しなければならぬ。然しこれを実施することになれば、貧乏都市には財源が無い。たゞ国と都市と、組合〔利用組合〕とが、寄り合ひ世帯を完全に造り上げた時にのみ、目的を達する事が出来る」（賀川豊彦 1963 : 327）。こうして賀川は、政府と都市自治体と協同組合の連携によって都市生活の安定を考えていたのである。

そしてさらには、資本主義から協同組合への移行を考え、協同組合国家の構築を展望していたのである（賀川豊彦 1963 : 368 ; 212-220）。敗戦の年の1945年9月、賀川は協同組合を生物有機体になぞらえた社会有機体説を展開しつつ、日本の政治形態を立憲君主制民主主義にすべきだと皇室の存在を容認していた（賀川豊彦 1964c : 420）。しかし、1947年には愛の経済組織をつうじた搾取なき世界の建設と計画的統制経済を国民経済として完成したいと、戦前の協同組合国家の構築に通じる認識を示したのであった（賀川豊彦 1963 : 505）。

だがあたかも生協活動のネットワークが一つのコミュニティを形成し、一つに自治体の感すらあるコープこうべにおいてすら、1980年代の前半の時点では、容器としての都市そのものの再編成に結びついているわけではなかった（橋本和孝 1984 : 232-237）。

今、「協同組合地域社会の建設」から搾取なき世界の建設への道は、次の千年紀の課題と言えよう。そしてそのこととも関わるが、賀川豊彦が示したものは、あらためて平等原則に基づく社会としての社会主義的展望の多様性であり、その実現主体の一つとしての協同組合であったのである。加えて、狭義の都市経営としての都市自治体のあり方にまで、言及していたことは銘記されるべきだろう。

#### 参考文献

赤松克麿,1952,『日本社会運動史』岩波新書.

安部磯雄,1961,「社会主義と基督教」林茂・西田長寿編『平民新聞論説集』岩波文庫.

Beer, Max, 1940a,History of British Socialism.(=1972,大島清訳『イギリス社会主義史』〔三〕岩波文庫).

Beer, Max 1940b,History of British Socialism.(= 1975,大島清訳『イギリス社会主義史』〔四〕岩波文庫).

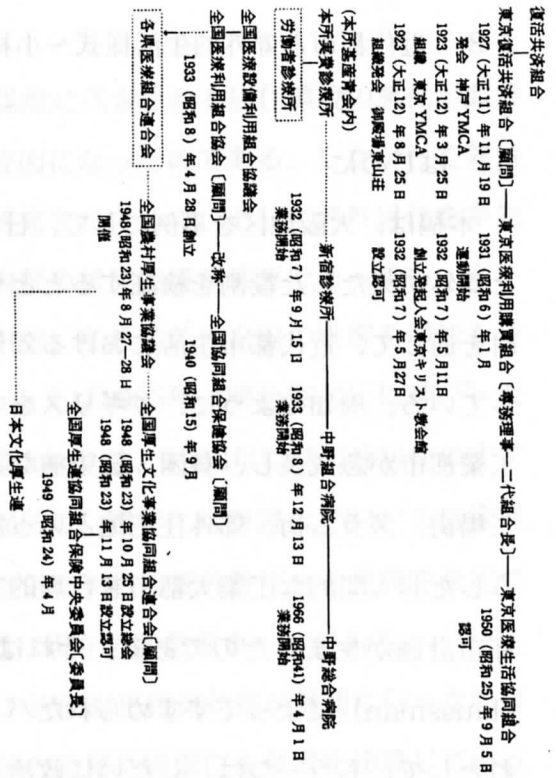
Engels, Friedrich,1890, The Letter to J. Bloch (= 1954,藤川覚訳『フォイエルバッハ論』国民文庫)

橋本和孝,1984,『消費者論の視角』時潮社.



- 橋本和孝,1994,『生活様式の社会理論 [増補版]』東信堂.
- Hill,Christopher, The Lenin and the Russian Revolution, 1947(=1955,岡稔訳『レーニンとロシア革命』岩波新書).
- 稲岡進,1954,『日本農民運動史』青木文庫.
- 賀川豊彦,1936=1992,「キリスト教の本質と経済革命」『雲の柱』11,6-18.
- 賀川豊彦,1963,賀川豊彦全集刊行会編『賀川豊彦全集』11,キリスト新聞社.
- 賀川豊彦,1964a,賀川豊彦全集刊行会編『賀川豊彦全集』9,キリスト新聞社.
- 賀川豊彦,1964b,賀川豊彦全集刊行会編『賀川豊彦全集』10,キリスト新聞社.
- 賀川豊彦,1964c,賀川豊彦全集刊行会編『賀川豊彦全集』24,キリスト新聞社.
- 賀川豊彦,1975,『死線を越えて』キリスト新聞社.
- Lenin, V.I., 1921;1922;1923, Der Staatskapitalismus(=1960,レーニン全集刊行委員会訳『国家資本主義論』国民文庫).
- Lichtheim, George, 1970, A Short History of Socialism, Praeger Publishers.(=1979, 庄司興吉訳『社会主義小史』みすず書房).
- 灘神戸生活協同組合,1982,『私たちの歩み-婦人活動60年-』.
- 布川弘,1988,「賀川豊彦と労働組合」『雲の柱』7, 25-50.
- 奥谷松治,1948,『日本生活協同組合史』日本協同組合同盟.
- 隅谷三喜男,1966,『賀川豊彦』日本基督教団出版部.
- 隅谷三喜男,1995,『賀川豊彦』岩波書店.
- 東京都生活協同組合連合会創立30周年記念歴史編集委員会編,1983,『東京の生協運動史』東京都生活協同組合連合会.
- 山田明,1988,「賀川豊彦における社会事業論の展開」『雲の柱』7, 3-24.
- 山本剛郎,1996,「コープこうべ成立期の地域社会」碓井菰編著『コープこうべ』ミネルヴァ書房.
- 米沢和一郎,1988,「賀川豊彦の協同組合運動」『雲の柱』7, 95-127.

3. [医療・共済・農村厚生] 組合運動



4. [生活協同組合・共済・信用・労働者福祉] 運動

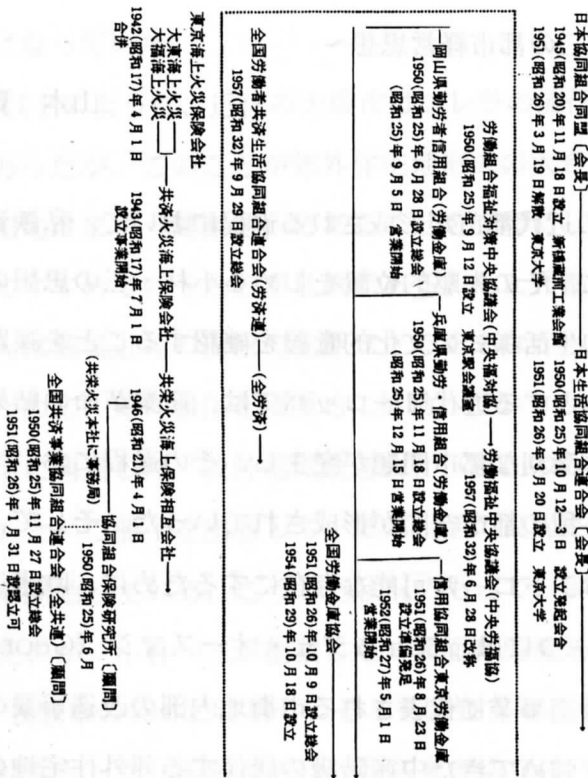
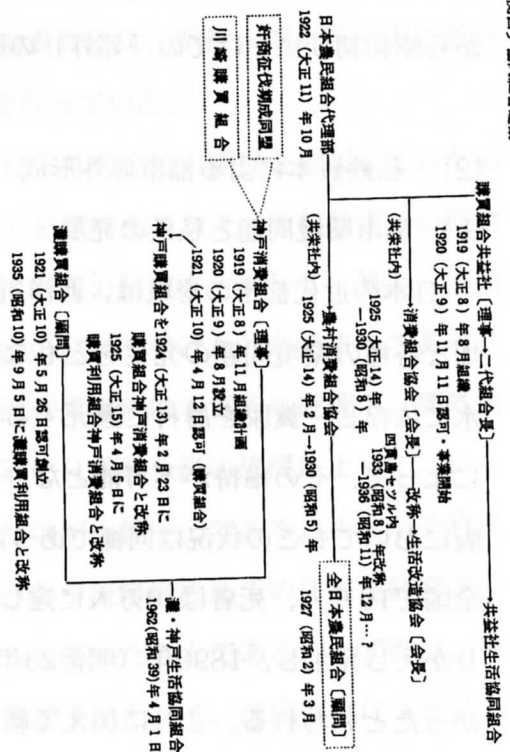
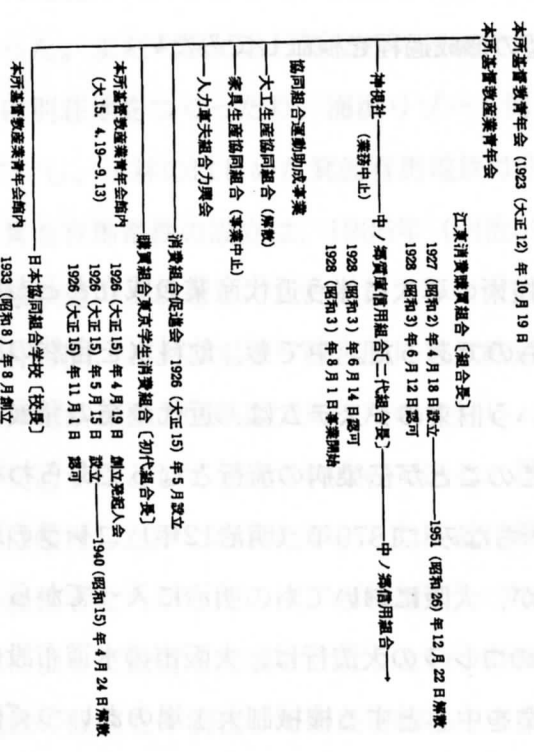


図1-3-1 賀川豊彦関係協同組合展開図

1. [関西] 協同組合運動



2. [本所] 協同組合運動



[1] はじめに

本稿は、大阪地区を事例にして、日本の近代都市が形成される過程において、私鉄資本と郊外が果たした役割を検証するとともに、その先駆的位置をしめる小林一三の思想の検討を通して、近代都市生活における郊外的生活様式の文化的意義を確認することを課題としている。周知のように、イギリスを中心とする近代ヨーロッパでは、産業革命の結果、工業都市が急成長し、貧困・伝染病などの深刻な都市問題が発生し、その過程において、工場街、スラム街、郊外住宅地といった各種の都市空間が形成されていった。そして、こうした非人間的な工業大都市を合理的でコントロール可能な存在にするために、欧米近代都市計画が生まれたのである。それは、一つには、ジョルジュ・オースマン（Georges Haussman）によってすすめられたパリ改造事業に代表される市街地内部の改造事業の流れとして、もう一つは、しだいに政治力を強めてきた中産階級の居住する郊外住宅地の計画的開発の流れとして把握される。この既成市街地の改造と郊外の計画的開発は、わが国の行政機関による都市計画にも受け継がれているが、しかし郊外の形成に際しては、わが国の場合、行政よりも鉄道資本の果たした役割が大きく、とりわけ私鉄王国といわれた関西においてその傾向が顕著である。以下、本稿ではこうした過程を描きながら、明治末期から昭和初期にかけての「郊外」の原型の形成過程を検証してみたい。

[2] 私鉄資本による都市郊外形成

1) 都市環境問題と私鉄の発展

日本の近代都市の形成は、西洋近代技術の導入に伴う近代産業の成立とともに、人口増加と各種の環境問題の発生をともなうものであった。中でも、飲料水を自然の河川や井戸水に依存し、糞尿を農村に還元するという旧来のシステムは、近代産業の発展と人口増加によって、その維持が不可能となり、このことが伝染病の流行となってあらわれたが、大阪においてもこの状況は同様であった。ちなみに1879年（明治12年）コレラの患者数は、全国で16万人、死者は10万人に達したが、大阪においても、明治に入ってからコレラがくりかえし発生し、1890年（明治23年）のコレラの大流行は、大阪市の水道布設促進につながったといわれる。これに加えて紡績業を中心とする機械制大工場のあいつぐ建設によって、煤煙と有毒ガスの被害が増大し、明治末には大阪市は「煙都」とよばれる煤煙汚染都

市になっていた。

以上のように、近代の大阪市はコレラの流行や煤煙に代表される居住環境の悪化が顕著であったが、このことが郊外住宅地形成の大きな要因になったのである。したがって郊外住宅地はまず「健康地」であることを旗印にして開発されていく。そして郊外居住を率先してすすめていったのが私鉄である。たとえ都市内部の居住環境が劣悪であっても、多くの方は職場近くの借家で生活せざるをえなかった中で、私鉄は郊外沿線の乗客を増加させるために、郊外居住を積極的に奨励していった。たとえば1905年（明治38年）に神戸－大阪間に開通した「阪神電気鉄道会社（現在の阪神電車）」は、1908年に『市外居住のすすめ』という冊子を出版して、郊外生活の良好さを宣伝し、翌年には西宮市で34戸の借家経営を開始している。こうした状況のもとで、関西地区における郊外住宅地の開発を決定づけたのが、小林一三が創業した「箕面有馬電気軌道（現在の阪急電車）」である。

大阪市の郊外に注目し、そこを開発することは、箕面有馬電気軌道が最初に行ったわけではなかった。阪神電鉄は、西宮を皮切りに、沿線の鳴尾や御影にも借家を建設していったが、しかし阪神電鉄は、郊外化の進展に対応したというよりも、あくまで大阪と神戸という、工業都市と貿易都市との間の交通需要の充足を目的としたものであって、正確に言えば都市間鉄道であり、郊外鉄道ではなかった。実際、阪神電鉄開通時、尼崎や西宮は各々2万人程度の人口しかなく、大阪市と神戸市を除く沿線中間町村の人口合計は9万人程度であった。また大阪における私鉄の先駆である南海鉄道は、明治末期に天王寺に近い天下茶屋に別荘地をつくったり、海浜リゾート開発を行っていた。

これに対し、小林のはじめた箕面有馬電鉄は明確に郊外住宅地の開発を意図していたのである。箕面有馬電鉄の設立は、1906年（明治39年）に国有化された「阪鶴鉄道」の経営陣が、阪鶴鉄道の支線として免許を得ていた大阪－池田間の路線を生かして、箕面－池田－宝塚－有馬間、および宝塚－西宮間に電気鉄道敷設の認可を受けたのが始まりである。前述の阪神電鉄が都市間鉄道であったのに対し、箕面有馬電鉄は本質的に遊覧用、郊外居住者用の交通手段として発起されたのである。設立時に日露戦争後の恐慌によって、いったん計画は頓挫したかにみえたが、これを受け継いだのが小林一三である。小林がそれまでの鉄道経営者たちがつけたのは、当時増加しつつあった中流階層めあての住宅地経営を行い、それによって鉄道を発展させようという計画をもっていたことである。まず彼は、箕面有馬電鉄の設立を不安視していた沿線地主の心理を逆手にとって、池田室町に2万7千坪の土地を安価で購入し、1910年（明治43年）に分譲住宅地として売り出し、これを皮切

りにして、鉄道敷設と平行して土地住宅経営を展開していったのである。創設時には梅田－宝塚間25キロメートル、箕面支線4キロメートルにすぎず、大阪と紅葉の名所である箕面と宝塚温泉を結ぶローカルな遊覧鉄道にすぎなかった箕面有馬電鉄は、その後灘循環電気鉄道（神戸－西宮間）の買収などを経て、住宅地経営をはじめとする後述する郊外中流文化戦略によって、その後関西を代表する私鉄へと成長するのである。

## 2) 阪神間郊外住宅地の形成

郊外住宅地の形成の背景に、近代工業都市大阪の発展に伴う中心地区の居住環境の悪化や伝染病の流行があったことは前述した通りであるが、さらに郊外住宅地の開発にあたって私鉄の経営の安定という動機があったことは言うまでもない。当時の大阪市の人口の推移を見ると、1897年（明治30年）に76万人だったのが、1920年には125万人になり、1925年（大正14年）には周辺町村の編入によって200万人をこえ、当時の東京市の人口を凌駕するにいたっている。こうした大阪市の発展をうけて、大阪周辺の郊外町村の人口も増大することになったが、その理由として、私鉄の発達と、また環境の苛酷な市中心部から環境の良い郊外に移住したいという市民の欲求が育ちつつあったことが考えられる。

中西健一の研究に即して当時の郊外化の実態を見ると、1924年（大正13年）3月の時点で、大阪市内への郊外鉄道通用定期券数は、国鉄の1万3千に対して、私鉄は5万6千と圧倒的に多く、私鉄と郊外生活の結びつきが観察される（中西、1963）。また定期乗客7万人のうち約8割は30分以内の乗車時間であり、郊外化の範囲が限られていた。当時の30分という乗車時間は、東は生駒、西は西宮、南は浜寺公園、北では池田近辺という地点である。なお通勤定期客の職業別構成を見ると、会社経営者・商店主・ホワイトカラーなどが過半数をしめ、工場労働者の割合は4パーセントにすぎない。当時の郊外居住は、中流サラリーマンが半数をしめ、さらに経済的に富裕な中産階級や上流階層に限られており、下層社会にはおよんでいなかった。

明治30年代の後半から形成されはじめた阪神間の住宅地は、私鉄交通網の充実とともに発展し、大正期に入って急速に広がる。1874年（明治7年）に大阪－神戸間に開通した官営鉄道（現JR線）、1905年（明治38年）に大阪出入橋と神戸三宮間に開通した阪神電気鉄道（現阪神電車）、1920年（大正9年）に大阪梅田と神戸上筒井間に開通した箕面有馬電気軌道（現阪急電車）と、大阪－神戸間に3本の主要幹線が成立する。こうした交通網の発達が阪神間の住宅地形成につながるのであるが、明治末期の阪神間の人口はまだ少な



く、多くの労働者は大阪市内に居住し、彼らにとって郊外は縁遠い存在であった。そこで阪神間の私鉄にとって、沿線の居住人口を増やすことは至上命題であって、そのために郊外居住を誘導する経営戦略を積極的に行っていた。まず阪神電鉄は、前述したように1908年に『市外居住のすすめ』という冊子を発行したが、そこには「空気の善悪と市外居住の可否」「虚弱者は須らく市外居住を断行せよ」「長生きの基礎は市外生活にあり」などの小論文が掲載され、健康面から見た郊外居住の長所を強調している。当時はペストなどの伝染病がくりかえし発生しており、大阪の居住環境の劣悪さからの脱出を訴えているわけである。また阪神電鉄は1914年に月刊誌『郊外生活』を発行し、園芸を中心とした記事を多く掲載し、趣味研究と結びついた郊外生活の魅力を紹介している。

さて郊外住宅地経営にもっとも積極的であったのが、小林一三の経営による箕面有馬電気軌道（現阪急電車）である。創業時のパンフ『如何なる土地を選ぶべきか、如何なる家屋に住むべきか』において、「空暗き煙の都に住む不幸なる我が大阪市民諸君よ」とよびかけ、都市中流サラリーマンを対象として、郊外生活への勧誘の文章をならべ、最初の住宅地経営となる池田室町を紹介している。1910年（明治43年）に始まった池田室町は、1区画120坪程度からなる約200区画の住宅地で、和風住宅を中心に建てられていた。小林の考える郊外的生活様式の理想からすれば、洋風が中心になるはずであったが、当時はまだ洋風住宅は人気がなく、また建築費を抑えて売れやすくするということもあったと思われる。また1913年から発行された『山容水態』では、「池田新市街」「豊中新市街」「桜井新市街」といった住宅地が紹介されるとともに、自然環境や趣味などの郊外生活の魅力も紹介されている。

以上のように、郊外住宅地は私鉄と結びついて大正期に発展していったが、そこに理想主義的な郊外志向にもかかわらず、現実にはその後、郊外化の進展に伴って乱雑な住宅団地が阪神間に増加していったのである。すなわち、土地の供給と価格が民間市場にまかせられたことにより、一部の住宅地をのぞいて、都市計画の構想が不十分で、住宅や土地を未整備のまま安く提供することが優先されることになったのである。公的コントロールのないままの郊外住宅地の形成は、当初環境の良さを売り物に開発されていったにもかかわらず、農地や松林に囲まれた田園風景は失われ、しだいにスプロール状況をしめすのである。当初芦屋に居住した長谷川如是閑は次のような一文を残している。

「大阪人は都会から郊外に引込むのじゃなくて、都会から郊外へ出しゃばるのだ。大阪を脱れて郊外へ出るのではなくて郊外へ大阪を引きずり出しているのだ。夙川べりに大

阪第一流の紳士の邸宅が列んで居る。列んで居るというよりはむしろ押合って居る。  
(中略) そういう窮屈な生活を脱れるために田園生活をやる筈のものなのだが、大阪の紳士はそういう窮屈な生活をやるために田園生活をするのだ。(中略) これでは郊外生活ではなくて郊内生活だ。』『郊外生活』阪神電鉄、第1巻第3号、1914年、6頁。

### [3] 小林一三の人と思想

#### 1) 小林の企業経営と文化戦略

大阪市民の自然への憧れを利用して郊外生活への関心に結びつけ、沿線の土地開発を進めることによって旅客の増加を図るという経営戦略をもっとも上手に展開したのが、小林一三である。彼はまた、阪急電車の経営を通して、実業家としてだけでなく、都市の大衆文化の形成に大きな影響を与えた。以下、少しく彼の都市経営思想を検討してみよう。

小林は1873年(明治6年)に山梨県韭崎市の豪商の長男として生まれた。成長して慶応義塾大学に入学する。学生時代は小説家志望熱が高く、文学や演劇を愛し、小説も入選して新聞に掲載されるなど文才があった。そのため就職も新聞社を希望していたというが、希望はかなわず、卒業後は三井銀行に入社する。秘書課を経て、大阪支店勤務になった小林は、仕事だけでなく、生家の経済的余裕もあって、芝居や御茶屋などの遊びに十分親しんだという。のちの彼の文化戦略の基盤がこうしてすでに養われていたわけである。そして小林は、三井銀行大阪支店長の岩下清周(後に北浜銀行頭取)の支援によって、箕面有馬電気軌道の設立に参加し、以後沿線の土地開発を進めることによって旅客収入を得るという計画をすすめていくのである。

小林のすすめた住宅地経営は、阪神間という自然環境条件の良さを生かして、当時としてはモダンな住宅を中流以上のサラリーマンに提供することであったが、このことは同時に大阪都市圏に「郊外」という新しい近代的空間が出現するという意味をもっていた。そしてこの郊外空間が、中産階級によって担われる生活様式としてのモダニズムが展開される場となることを、小林はのぞんでいたのである。前述の『山容水態』では、住宅案内に加えて、自然、温泉などの遊覧案内が掲載され、さらには演劇や園芸などの余暇活動や家庭教育の理念などが紹介されている。

小林のモダニズム志向は、宝塚少女歌劇の創設となってあらわれる。設立当初遊覧鉄道的性格の強かった箕面有馬電鉄は、1910年(明治43年)に箕面動物園、翌年には宝塚新温泉の営業を始めるが、各々において「山林子供博覧会」「婦人博覧会」を開催する。ここ

では子供と女性が対象となっていることにまず注目しておく必要がある。近代化と消費社会の進行は、それまで影に隠れていた女性と子供が消費の表舞台に登場することを促進したが、小林はいち早くこのことに気づいていたのである。そして1913年（大正2年）に宝塚唱歌隊（後に少女歌劇）を組織し、翌年宝塚新温泉パラダイス劇場において、「婚礼博覧会」の余興として宝塚少女歌劇第一回公演を開く。これは言うまでもなく電鉄客誘引のために始まった文化イベントなのであるが、小林にあってはこうした文化戦略そのものが企業経営の中心に位置付けられるものであった。宝塚少女歌劇は、当時の男性中心の演劇観を革新し、普通の家庭出身の子女を集め、宝塚音楽歌劇学校による養成を通して、欧米流のレビューを取り入れて、新しい大衆文化のスタイルを創出した。それは従来の芸能界とは一線を画し、その音楽と歌は、「清く正しく美しく」という理念に支えられ、都市の市民大衆が家族連れで楽しめる健全でモダンな娯楽であったのである。

さらに、小林の企業経営と文化戦略は、郊外生活者の新しいライフスタイルの形成へと向かう。その代表がターミナルデパートの経営である。1925年（大正14年）に梅田の阪急ビルの2・3階に直営マーケット、4・5階に食堂を営業したのを契機にして、1929年（昭和4年）に日本最初のターミナルデパートである阪急百貨店が開業する。阪急が開発した宅地に住み、阪急電車で通勤し、阪急百貨店で買い物をし、そして週末には宝塚や箕面で遊ぶという郊外型ライフスタイル、換言すれば「阪急型ライフスタイル」が形成される。こうした文化戦略が進む中で、他の私鉄沿線とは異なって、阪急沿線は相対的に中上流の人々が居住するブランド的な交通文化圏を形成し、「阪神間モダニズム」とよばれるブルジョア文化を育んでいくことになる。谷崎潤一郎の『細雪』もその一つであろう。こうして小林は、阪急電車の経営を通して、中産階級のユートピアとしての郊外を形成していったのである。しかしこれを別の視点から見ると、郊外住宅地は「私鉄城下町」という性格をもっていることになる。まさにそれは、住空間、行楽空間、消費空間の鉄道による一体化でもあった。

## 2) 小林の郊外ユートピア思想

小林も企業経営者である以上、その鉄道・住宅地経営も商業主義的であることには間違いない。しかしその歌劇・遊園地・百貨店などの関連事業を含めて、そこには健全な中産階級に依存した、単なる経営第一主義ではない、消費者志向ともいえる「共存共栄」をうたうリベラルな思想が観察される。津金澤聰廣によれば、小林の事業経営には、「大衆本

位」「家庭本位」「娯楽本位」という信念があったという（津金澤聰廣、1991）。小林が対象とする「大衆」とは、第一次世界大戦期の好景気と重なって、ホワイトカラーと自営業を中心に、増大傾向にあった都市中流階層を中軸に置いている。その都市中流階層は、私生活重視の生活スタイルであり、衣食住の合理化と趣味娯楽を楽しむ家庭生活重視の消費生活文化の担い手である。こうして「郊外の楽しい生活」と「消費と娯楽」が結合し、大正文化の一典型としての「阪神間モダニズム文化」が形成されることになる。

また原武史によれば、小林には「反官思想」が顕著であったという（原、1998）。原によれば、箕面有馬電鉄の梅田駅の場所にその思想が見てとれるという。すなわち、梅田付近の跨線橋は、国鉄東海道線の上にかかっており、私鉄が国鉄の線路をまたぐという光景は、当時国内の他にはなかった。

「東京からのびてくる国家権力の象徴である東海道本線の上を、地域に根差した『郊外ユートピア』の建設をめざす箕面有馬電軌の線路が通るということは、単なる物理的な位置関係を超えて、それだけで一つの思想表現となりえた」（原、1998、92頁）

そして当時小林が作詞した「箕面有馬電車唱歌」の最初の一番は、「東風ふく春に魁けて、開く梅田の東口、往来ふ汽車を下に見て、北野に渡る跨線橋」となっており、「往来ふ汽車を下に見て」という歌詞の中に、小林の反官精神が反映していたという。小林は慶応義塾で学んだが、当時福沢諭吉はまだ生きており、そこで彼は独立独行の精神を学んだという。小林自らが鉄道について次のような一文を残している。

「われわれから言えば、京阪神といふものは鉄道省にやって貰はなくてもよろしい。そんなことは大きにお世話です。われわれがどんなにでもしてご覧に入れます」

（「交通問題を中心にして」1938年、『小林一三全集』第4巻、1962、426頁）

後に小林はその経営手腕を買われて、第二次近衛内閣の商工大臣になるが、官僚や軍部と意見が合わず、わずか八ヶ月で辞任している。彼には一貫して「官」よりも「民」の力の優越性を誇るどころがあり、それが鉄道・住宅地経営にもあらわれている。そのことが阪急沿線の発展につながったのであるが、しかし同時に住宅地開発に公共的コントロールがおよばなかったがために、結果として総体的には大阪都市圏の無秩序な郊外化が進行したという側面もあわせもつ。

小林の事業理念は、繰り返すように、健全な都市中流階層の増加を想定してつくられたものであり、またその典型としての郊外生活を自ら育成するための事業展開でもあった。しかし日本では欧米のような豊でリベラルな中間層の成熟は不十分であり、その意味では

彼の思想は楽天的なユートピア思想であったといえる。また当時の大阪の近代工業都市としての矛盾を根本的に解決することとは対峙せず、都市生活者の「脱出先」として身近で手の届く理想住宅地を提供しようとしたのである。そうした彼の郊外ユートピア思想に影響を与えたものとして、次の二点を考慮しておく必要があろう。

一つは、1907年（明治40年）に発行された内務省地方局有志編『田園都市』である。これはヨーロッパで1902年に出版された有名なハワード（Ebenezer Howard）の『明日の田園都市』とは直接関係はないが、日本の都市居住環境の劣悪さを指摘し、無秩序な都市化と交通機関の不備をその原因と考え、環境の改善や娯楽の充実、そして共同生活の事例などが紹介されている。こうした思想は小林にも影響を与えたと思われるが、小林の場合は、現実になそれを「交通文化圏」の建設へと結実させていったわけである。

もう一つは、津金澤も指摘するように、安部磯雄の影響である。当時は、第一次世界大戦を契機とする経済発展により、日本資本主義は成熟期に入っており、都市大衆においても、勤勉の精神が強調され、そして努力すれば郊外住宅への居住が実現するかもしれないという憧れが広まった時期でもあった。そうした楽天的な展望は小林の事業経営にも反映し、「朗らかに清く正しく働く」ことをモットーとする「明るい資本主義精神」を実践していく。そうした小林の経営に自信を与えたのが、小林が私淑した社会政策家の安部磯雄である。社会政策の柱の一つとして住宅改良を重視した安部と、小林の考えは一致し、小林が衣食住の「住」を中心とする都市大衆消費の生活改善に取り組むことの正当性を与えたと思われる。経営者の利益第一主義でなく、徹底した合理主義にもとづき、消費者との「共存共栄」を図り、都市大衆の生活改善を郊外ユートピアの建設によって実現しようとした小林の思想は、安部の社会改良の思想と共通するものがある。

#### [4] 郊外の理想と現実

##### 1) 郊外的生活様式

大阪都市圏における郊外の形成は、明治末から大正期にかけて、最初は大企業家など上流階層の別荘地として始まった。神戸の住吉、御影などはその例であり、とくに大神中央土地（株）による西宮市夙川香栢園や、（株）六麓荘による芦屋市六麓荘の住宅地は、居住者の多くが大阪市に職業を有する富豪や会社重役であった。これに対し小林は、中流階層の潜在需要を郊外住宅に誘導することに努めた。そして「煙の都」大阪市内の過酷な居住環境からの脱出願望を利用したわけであるが、中流サラリーマンが郊外に移住することに



よって、職住分離型生活様式とよべる今日の郊外的生活様式が確立したのである。それは比較的環境良好な郊外住宅に住み、鉄道を利用して通勤し、過酷な環境の大都市内部で仕事をし、ターミナルデパートで買い物をするという生活である。阪急が最初に開発した池田室町住宅地は、庭付き一戸建ての分譲住宅地で、公園・街路樹・下水などが整備されていた。そして会社直営の購買組合が設けられ、また玉突き台などを設置した娯楽倶楽部と集会施設が設けられていた。一種のコミュニティ構想といってもよい。購買組合や娯楽倶楽部は私生活主義の風潮と会わなかったためか、成功しなかったが、今日の生活協同組合や各種の趣味サークルのその後の増加を考えると、今日の公害的生活様式の先駆として位置づけられる。さらに住宅取得を容易ならしめるために、わが国ではじめてのローン方式を採用し、「住宅と家庭」を中心とする生活様式を進展させる。以後マイホーム取得はサラリーマンにとって最大の生活目標となる。従来の貸家中心から持家中心への生活志向の転換が生じたのである。

しかし実現したマイホームは、私生活主義を基礎とした郊外生活の中にあって、家庭生活を重視するあまり、住民間の人間関係は希薄であり、コミュニティの創造という面では弱体であった。地域社会は本来的に人間的連帯性に根ざした生活の共同性に支えられた空間であるが、現実の郊外は、電鉄資本の不動産業によって形成されてゆき、コミュニティ計画の側面は遅滞せざるをえなかったのである。

## 2) 都市と郊外

「煙の都」「東洋のマンチェスター」とうたわれた産業都市大阪は、急速な工業化による水不足と住宅難、そしてコレラや赤痢などの疫病が頻発し、劣悪な居住環境であった。これに対し、郊外としての阪神間は、山、海、明るさといった自然環境に恵まれ、「精神の慰安所」として、また遊園地、海水浴、スポーツ（登山・テニス・ゴルフ等）などのさまざまな娯楽装置は、小林の言う「中産階級の楽園」として描かれ、好対照をなしている。このことは、「都市＝仕事の間、環境汚染地区」、「郊外＝居住の間、健康地区」となり、結果的に「都市対郊外」という対立関係を増幅していくことになる。

すなわち鉄道資本による郊外形成には、功罪二つの側面がある。功の側面としては、大正期に増加しつつあった都市中流サラリーマン階層に、良好な環境を求める「アメニティの思想」を浸透させた点である。快適な住宅と自然環境、そして健全な大衆娯楽に人々は覚醒したのである。とくに前近代的文化の抑圧下にあった女性の文化的前進を促進したと

言える。もっとも人々がアメニティを求め、モダン文化によいしれる郊外空間は、実際には電鉄資本の不動産業が設定した「仕掛けられた消費文化空間」にすぎなかったのであり、公共的な都市計画の進展を遅滞させ、しだいに郊外が乱雑な「郊内化」していくことにもなったのである。

罪の側面としては、郊外化の進展が、結果的に大都市内部の環境改善を遅らせることになった点である。経済的に豊かな市民は脱出先としての郊外に向かい、貧しい人々は大都市内部に滞留する。事実、郊外化が進展したこの時期、大阪市内のスラムも拡大を続けていたのである。郊外化は現実の都市内部の過酷さから目をそらす役割を果たした。「都市＝仕事の間」、「郊外＝居住の間」という空間の機能的専門分化は、日本の大都市の居住環境を改善するスピードを遅らせる一因にもなったのである。

#### 参考文献

- ・ 小林一三『小林一三全集全7巻』ダイヤモンド社、1962
- ・ 小林一三『逸翁自叙伝』日本図書センター、1997
- ・ 竹村民郎『笑楽の系譜～都市と余暇文化』同文館、1996
- ・ 津金澤聰廣『宝塚戦略』講談社、1991
- ・ 中西健一『日本私有鉄道史研究』日本評論社、1963
- ・ 内務省地方局有志編『田園都市』1906（『田園都市と日本人』講談社学術文庫、1980）
- ・ 原武史『民都大阪対帝都東京』講談社、1998
- ・ 阪神間モダニズム展実行委員会『阪神間モダニズム』淡交社、1997
- ・ 安田孝『郊外住宅の形成』INAX出版、1992

## 2 戦後日本の都市経営思想

### 2-1 東京オリンピックと首都改造

増田 聡

#### [1] 首都圏整備計画から所得倍増計画・全国総合開発計画へ

一九五〇年代後半から、日本は急速な経済復興を成し遂げて行くが、高度成長期の幕開けにあたるこの時期、大都市圏、特に首都圏への人口流入・産業の集中が著しく、市街地の無秩序な拡大や居住環境の悪化、交通混雑の慢性化等の大都市問題が顕在化・深刻化していた(図.1)。首都圏における過密過大都市の弊害に対処するため広域の視点から、一九五六年に首都圏整備法が制定され、第一次首都圏整備計画(一九五八)が策定された<sup>1)</sup>。一都七県の東京百キロ圏を対象に、人口・産業集中に対する首都圏内分散政策が構想され、母都市(既成市街地)のうち東京都区部・武蔵野市・三鷹市では、原則通り工業等の新規立地を抑制する「首都圏の既成市街地における工業等立地制限法(一九五九)」が適用されることとなった。しかしながら、母都市のうち横浜・川崎・川口の3市については、当初は工業立地は規制されず、また海面埋め立て地は、これらの規制の対象外であった。この点をさして石田(1992: 191)は、「決して首都圏の中心部の雇用や都市機能の増加を抑制すると言う明確な方針があったのではなく、都心の機能純化のための再開発的整備という方針だったのである。あるいは、東京の巨大化抑制という方針を持っていたとしても、業務管理機能の集中こそが東京の集中の原因となるという明確な認識を持っていなかったというべきかもしれない」と総括している。その中で東京都関連の事業としては、都心集中の防止策として、渋谷・新宿・池袋等の副都心建設と、幹線道路網の整備、地下鉄網の整備等が基本方針に設定された。特に、一九六〇年に、東京オリンピックの一九六四年開催が決定してからは、オリンピック関連事業に重点的に事業費が投下された。

一九六〇年代に入り、池田首相やそのブレーンであった下村治(当時、日本開発銀行理事)は「所得倍増」を政策の中心に据え、自覚的に経済大国への道を歩み始める。所得倍増計画の国家政策化(一九六〇)は、一般の人々の意識を大きく左右し、政府や自治体による道路、鉄道、港湾、工業用地・用水等の産業基盤への積極的な公共投資を支持する世論が形成されていく。その結果、経済成長そのものが加速され、一九六八年には、日本のGNPは西独を抜いて、西側諸国で米国に次ぐ第二位となる<sup>2)</sup>。都市の過大化の防止と地域格差の是正を図ることを目的に、全国総合開発計画が一九六二年に閣議決定されるが、

全総の流れは、むしろ東京を、重化学工業による高度成長を牽引する中枢管理機能の最上位集積地として位置づけ、より都心再開発・用途純化への要請を強めていく3)。それに伴って首都圏整備計画も一部改正され近郊地帯（市街化を抑制するグリーンベルト）は事実上の否定される。さらに、一九六五年の改正では、近郊地帯が正式に首都圏整備法から消え、近郊整備地帯（計画的な市街地整備と緑地を保全する必要がある区域）に変わる。

## [2] 既成市街地の整備

東京区部では、乏しい財源を背景に、都市計画決定されていた幹線道路網の整備進捗は思わしくなく、部分的な共用開始ではネットワーク機能を果たしているとは言い難い状況にあった。一方で、モータリゼーションの進展は著しく、自動車交通量は増加の一途をたどり、区部各所で渋滞を起こしていた（表.1）。

### （1）都市高速道路計画

一九五九年の都市高速道路計画では、環状六号線内の高速道路八路線・延長約七一キロが都市計画決定されたが、当時は、東名高速道路等の都市間高速道路と直接接続するものではなかった（図.2）。

### （2）都市計画道路網の見直し

一方、区部の都市計画道路網の見直しも同時期に行われ、環六―荒川内が一九六四年、外が一九六六年に計画変更となっている。寺西(1996:141-151)によれば、再検討にあたって、以下の視点が確立されていた。

(1)都心集中形態の排除

(2)多心型市街地構成

(3)昭和五五年を目標に、二〇ヶ年で完成しうる経済的・能率的街路計画の再編成4)

(4)重要幹線と都市高速道路網の強化

(5)交差点改良に重点をおき、中間部拡幅は最小限

(6)細街路網（一九三〇～四三年にかけて決定した一、四四四〇キロ分）は完成部分を考慮して必要最小限度に止める

(7)完成した震災復興計画街路網も含めて総合的編成を行う

### （3）副都心計画と容積緩和

さらに、都心分散を目指した首都圏整備計画による副都心計画が策定されたのも一九五九年である。この副都心計画では、都心部に集中する業務機能を東京区部内に分散させる

ことが目的であり、計画区域において用途地域上の規制が緩和され、高容積率の指定がなされるなど、将来の超高層ビルの出現に繋がるような計画であった5)。東京区部における容積地区の指定は、環六―荒川を境にその内外で、それぞれ一九六四、六八年に行われた。

### [3] わずかな都市計画ストック・遺産の食いつぶし・道路偏重

越沢(1991a: 222)による近代日本の都市計画に対する評価は、「今日の東京二三区の都市構造・都市形態は戦災復興計画の挫折の後、一九六四年に開催された東京オリンピック関連街路の建設を持って完成している。これを逆に言えば、東京都市計画はこの時停止し、鈴木都政において臨海副都心計画が具体化されるまで二〇年間、休眠状態となってしまう。近代日本の都市計画の特徴は、平時においては都市計画・都市改造に対する政府・自治体・世間一般の理解が欠落し、財源不足のためになかなか具体化しない。都市計画が実行されるのは残念なことに非常期の時に限られた」という厳しいものである。さらに、環状七号線、放射四号線、首都高速道路について検討を行い、街路の景観設計の貧弱さや震災復興事業が作り出した社会資本ストックの食いつぶし（グリーンベルト、公園道路、並木道、河川空間）、首都高の都市間高速受け皿化等の問題を指摘している。

一九五七年当時の都心（千代田、中央、港）の交通量は1日百六十万人（都民の5分の1）と運輸省が発表し、一九五九年一月、東京都は軌道敷内の自動車通行取り締まり強化を国家公安委員会・警視庁に陳情し、六月に警視庁は軌道敷内自動車乗り入れを実施する。一九六一年、銀座通り連合会請願の「銀座通り路面電車撤廃について」を定例都議会是不採択としてが、一九六七年に都電は廃止される。

東京オリンピックの建設ラッシュ6)を背景に、超高層ビル、高速道路の建設、一極集中による都心部の交通渋滞などの現象があり、それに追隨する形で相次ぐ法改正が行われていた。銀座通りの建物は表通りでは容積地区制度の導入を目前にして、駆け込み確認申請が集中していた。しかし、裏通りには木造の長家が立ち並んでいた。地下鉄は銀座線と丸の内線だけで、中央通りでは路面電車と自動車がひしめき合っていた。

### [4] 四全総・世界都市博・首都機能移転・愛知万博

一九九九年一二月の国会等移転審議会答申では、移転先候補地として、北東地域の「栃木・福島地域」と東海地域の「岐阜・愛知地域」を選定し、「三重・畿央地域」は、他の



地域にはない特徴を有しており、将来新たな高速交通網等が整備されることになれば、移転先候補地となる可能性がある」と評価した。今後は、東京に首都機能を残すこととの比較考量を経て、最終的な移転先が定めることとなっている。以上のような流れに対して東京都は、一連の「国会等の移転に関する影響予測調査」を行い、首都機能移転は移転先地域以外の全ての地域に総合的にみてマイナスの影響をもたらし、地域の活性化にはつながらないと評価した7)。「生活都市東京構想（一九九七年二月）」においても、「さいたま新都心」等の業務核都市を整備・活用しながら、業務機能等の分散を図り、都市構造を多核多圏域型へと再編していく「展都」の推進こそが現実的かつ有効な選択であるとしている。

既に、首都（機能）移転については、東京の過密とそれに伴う弊害が顕在化してきた一九五〇年代後半以降、学界や研究機関等から多くの提言が行われていたが、一九六四年に開催された「東京オリンピック」というイベントは、高度成長期を遷都や分都ではなく、東京改造で対応するという方向性を確かなものにした契機でもあった。

#### [5] 国際関係・国政・都政

日本は、一九六四年に、国際収支の悪化を理由に為替制限を行うことができないIMF（国際通貨基金）八条国となるとともに、OECD（経済協力開発機構）に加盟した。第一八回オリンピック東京大会は、同年のIMFと世界銀行等の合同年次総会とともに、日本が国際舞台へ復帰するためのセレモニーでもあった。

##### (1) 昭和三〇年代ベルエポック状況のモータリゼーションによる浸食

都電廃止と地下鉄、小河内ダム(第2時水道拡張事業→水不足)

(2) オリンピックの勝利(保守の東(IOC委員、東大名誉教授) VS 革新の有田(1959年都知事選))「ありていに言って、保守はオリンピックという極めて明確な目標を前面に押し出した。東個人は決して強力な候補ではなかったが、彼が担っているオリンピックによってすべての争点を包摂しようと考えていた。国勢レベルでのイデオロギー状況を都政に持ち込まず、国勢から都政を峻別する必要があった(p.120)」

##### (3) 都政のオリンピック事務局化、視野をハードなものづくりに限定

1963東再選、1964オリンピック開催

(4) 鈴木副知事の誕生(←岸内閣の官房副長官←自治庁次官←東京都制立案←内務省)

(5) 国政の介入(1960池田内閣)→都政改革の勧告・提言

地方制度調査会、臨時行政調査会、自治省…(首都圏庁の新設

(6)1965オリンピック後の虚脱感・疲労感、都議会汚職→東都政のレームダック化

#### [6] 都市経営体の組織改編

東京都の組織体制の変化を分析した御厨(1996)には、港湾局、水道局、交通局、中央卸売市場等の現業部局中心の組織が、重要な政策領域の変化に反応して改組・拡充されてきた経緯が示されている。一九五九年からの東都政では、オリンピック準備事務局・下水道本部(1959)、企画室・広報室・首都整備局・オリンピック準備局(1960)、道路建設本部(1961)、下水道局・高速電車本部(1962)、企画調整局(1964)と、オリンピック関連のハード整備部局と企画系のトップ・マネジメント部局(厚生省医務局長でのあった東は、この企画系部局を「都庁の脳下垂体」と呼んでいた)が新設されている。また、安井都政下での清掃本部の清掃局への昇格と衛生局の拡充(1956)に続けて下水道局が設置され、清掃・下水道行政が、都市生活を支える行政分野として確立していく過程でもあった。

一方、同時期に、建設省の組織規模も飛躍的に拡大している。さらに、「建設省では公団や事業団など特殊法人を介して事業の実施がさなされることが多いことである。この種の政府組織が整備されたのも、一九五〇年代後半から六〇年代初めにかけてである。例えば、日本住宅公団(1955)、日本道路公団(1955)、首都高速道路公団(1959)、阪神高速道路公団(1962)、水資源開発公団(1962)、産炭地域振興事業団(1962)などがその代表的組織である(北原1998: 213-4)」。

初代の公選都知事である安井知事が目指していた「グレーター東京」という発想は、東京への人口流入を首都圏を拡大することによって受け止める

オリンピックは本来、開催自治体による「都市の祭典」と考えられているが、東京オリンピックの場合には、国政が介入した「国家の祭典」という性格が強くなっていた。いわば、国政・都政運営におけるオリンピック至上主義の中で、東京の都市改造が強力に進められ、同時に、国政・都政の組織改編を伴っている。

#### [7] 科学のオリンピック・施設のオリンピック8)・技術と造形のオリンピック

石崎(1997: 113-114)は、「この世界的イベントがアジアの国で初めて開かれたということ、あるいはアフリカ独立を受けて史上最大の参加国を擁したということ以上に、シンコム3号によってテレビ衛星中継されたことに東京オリンピックの重大な意味が存在し

ていた。…日本文化あるいは日本の国家像の世界に対しての映像による「展示」では、当然ながらテレビの画像においてより効果的に働くものが要求されていた。そこで注目されたのが「メディア」としての建築であった。…テレビ画像に展開する競技の一大スペクタクルに挿入された建築を通じて、そうしたリアリティが日本のアイデンティティとして世界へ向けて発信されていたのである。また同時にそれは、すでに受信契約数一七〇〇万を超え世帯の大半にテレビが普及していた日本の国民に対しても、高度成長経済揺籃期の国家のシンボルとして首都東京のイメージを、画面を通じて強力に打ち出していたのだ。傍点筆者)」と評価している。つまり、世界性・同時性を可能とする先端的メディア・情報処理技術と、丹下健三の国立屋内総合体育館<sup>9)</sup>、蘆原義信設計の駒沢体育館やオリンピック記念塔等の建築が、都市経営、あるいは国家戦略の意図と成果を人々に伝えるという機能を果たしていたという訳である。

#### [8] 黒澤明と市川崑

オリンピックの記録映画に関して、黒澤明が総監督の委嘱を受けた後、辞退するに至った経緯が、八木(1996)に紹介されている。一九六〇年のローマ五輪の視察から二年後、黒澤と東宝が五輪組織委員会に提出した製作費の見積もりは五億九千万円だったという。

「蔵官僚も文部官僚も、情報化時代がすぐ目の前にやってくることに気づいていなかった。映像ソフトの価値など、彼らはほとんど何も見えていなかったに違いない。国の補助五千万円、オリンピック組織委員会がそれに銀行融資二億円を加えて交渉したが、歴史に残る画期的な作品をつくろうとする黒澤の映画作家としての意欲、責任感に日本という国家は応えることができなかったのである」。

代わって市川崑が新たに組織されたオリンピック映画協会に担がれて登場し、市川崑演出の「東京オリンピック」は十二億二千万円の配給収入をあげているが、彼の作品もまた、「公式記録ではない。あまりにも芸術性が強すぎる」とする河野一郎（当時の農林大臣）の発言へと続く。

#### [9] 東京的ライフスタイル

都市改造の進展は、単に産業基盤の整備という効果だけではなく、後に東京的なライフスタイルの震源地となる青山通り・国道二四六号線沿線の基盤も生んでいる。

後の鈴木都政でいえば「マイタウン東京と東京フロンティア」、青島都政でいえば「生

活都市東京と首都機能移転反対キャンペーン」というように、住民に近い目線から、他の大都市と違う「首都」であることをことさらに誇示せず、ふるさととしての東京を目指す視点と、開発・世界都市を指向し「首都」であり続けようとする意志の両論が併存している状況が続いていた。

[10] 都市とイベントとの関係

東京オリンピックや大阪万博等の高度成長期のイベントは、道路や鉄道、さまざまな公共施設を一気に整備する絶好の機会であったが、これからの都市イベントは、スクラップ・アンド・ビルド型ではあり得ない10)。都市が蓄積してきた魅力を、住民と来訪者がともに楽しむ機会であろう。

図.1 東京都の人口推移（都政五〇年史による）

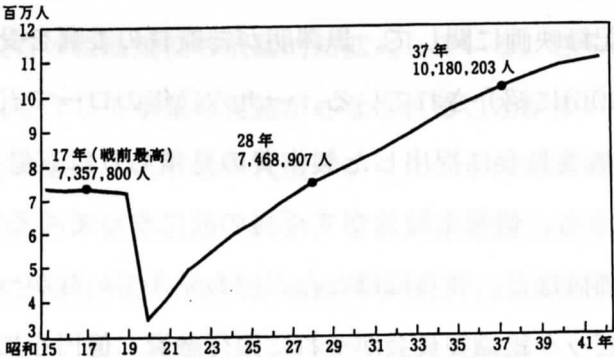


表.1 1960 年度都市計画道路事業進捗率

道路種別	計画延長 (km)	施行済み (km)	進捗率
放射幹線	311.3	86.1	26.7%
環状幹線	201.4	21.0	10.4%
補助幹線	550.0	71.5	13.0%
幹線計	1,062.7	178.6	16.8%
細道路	1,440		約 2%

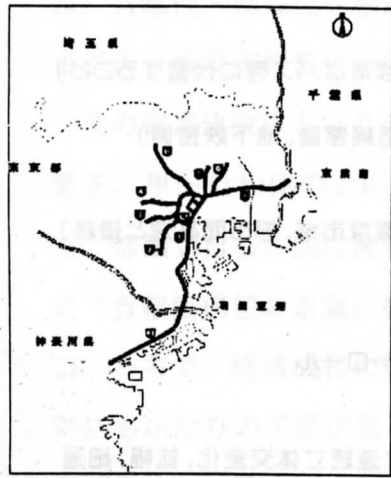
出典：寺西(1996:141)による

図.2 首都高速道路網の編成

(首都高速道路公団, 1997, 『新たな道路計画の策定にあたって ー首都高速道路の過去・

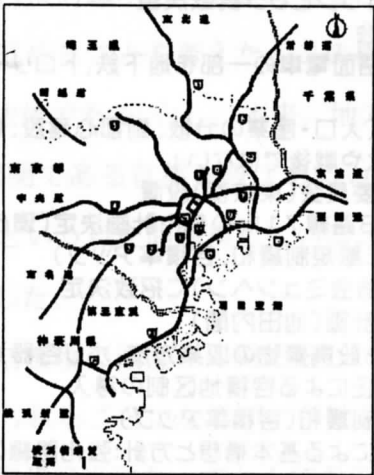
現在・未来ー』 Available from World Wide Web: <<http://www.shuto-kousoku.go.jp/topics/topics.html>>

(第1期 1962~1970)



都心環状線14km、これと環状6号線を結ぶ全線で71kmの建設

(第2期 1971~1987)



(第3期 1988~)

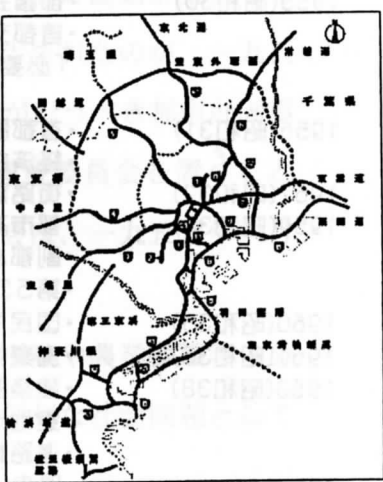
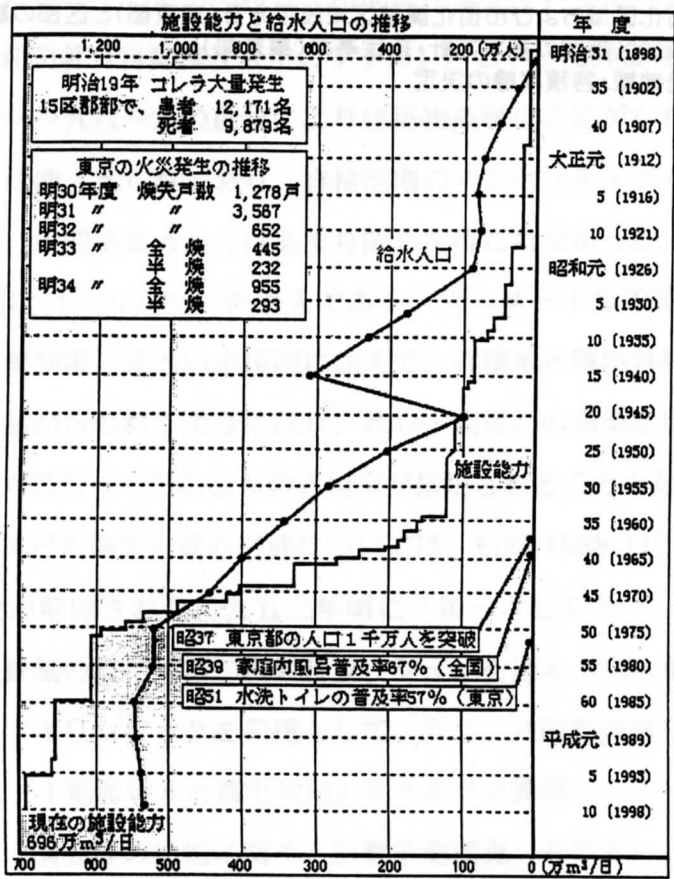


図.3 施設能力と給水人口の推移

Available from World Wide Web: <<http://www.waterworks.metro.tokyou.jp:80/pp/100year/100year-c.htm>>





## 資料

1940～43

(昭和15～18)

1950(昭和25)

1950(昭和25)

1955(昭和30)

1956(昭和31)

1957(昭和32)

1959(昭和34)

1960(昭和35)

1961(昭和36)～

1963(昭和38)

1964(昭和39)

1968(昭和43)

1968(昭和43)

1968(昭和43)

1969(昭和44)

1970(昭和45)

1971(昭和46)

1973(昭和48)

- ・空地地区指定(市街地建築物法(1938(昭和13)による制度化)
- ・建築基準法制定による空地地区の基準変更(容積率)と建蔽率の併用  
住居地域のみに指定
- ・朝鮮戦争
- ・都議会によるオリンピック誘致決議
- ・首都交通審議会  
「必要に応じ、路面電車の一部を地下鉄、トロリーバス、またはバス等に代替すること」
- ・首都圏整備法(人口・産業の分散、副都心建設、幹線道路網整備、地下鉄整備)
- ・経済白書「もはや戦後ではない」
- ・街路調査特別委員会(東京都)設置
- ・都市高速道路8路線71kmの都市計画決定(環6内・旧東京市域、都市間高速と接続)
- ・副都心計画(形態規制緩和、容積率アップ)
- ・第55回IOC総会ミュンヘン)に招致決定
- ・国民所得倍增計画(池田内閣)
- ・廃棄物処理(一般廃棄物の収集方法、ポリ容器)掃除バトロール
- ・建築基準法改正による容積地区制の導入
- ・空地地区の規制緩和(容積率アップ)
- ・道路網再検討による基本構想と方針:強化路線の設定と連続立体交差化、拡幅、細道路の一部補助線へ格上げ(区画整理による)と廃止
- ・環6一荒川内に容積地区指定、都市計画道路見直し
- ・環6一荒川外に容積地区指定、都市計画道路見直し
- 放射・環状道路網体系(1927(昭和2)) + 細道路網(1930～48(昭和5～18))
- 戦災復興都市計画・広幅員道路網(1946(昭和21)) → 再検討道路計画(1950(昭和25))
- ・容積地区の指定と空地地区の大幅変更
- ・新都市計画法
- ・緑地地域廃止 → 土地区画整理事業すべき地区を空地地区(8種)に、他は7種
- ・市街化区域および市街化調整区域設定方針(東京都)と区部の線引き
- ・地域地区指定の基本方針・指定基準(東京都)
- ・用途地域・容積率等の決定

- 1) 首都圏整備法に先立って、議員立法から生まれた首都建設法について、石田(1992: 172)は、「戦災復興都市計画が政府の縮小方針によって窮地にたたされたとき、東京都は、首都性・特殊性を強調して再検討縮小の方針から東京をはずし、国の直轄事業として東京の『戦災復興都市計画』を進めることを考えた。この構想から生まれたのが、一九五〇年の首都建設法という奇妙な法律である」とし、本来、地方自治体が行うべき都市計画事業を、単一自治体の上に国の機関である首都建設庁あるいは首都建設委員会を置くことを、都議会自らが国に陳情するという点を問題視している。同委員会は、一九五五年六月に「首都圏構想の素案」を提案した。
- 2) 一方で、経済成長に伴う生活環境の激変への対応として、社会福祉や農業保護等の分野にもかなりの予算が振り向けられることになるが、各地の公害が深刻な社会問題として表面化していくのは、一九六〇年代後半になってからである。
- 3) 新全総(一九六九)では、改めてこの点が「中枢管理機能の集積(と物的流通の機構を体系化するための全国的なネットワーク)」として議論されることになる。
- 4) 首都圏の道路行政は「ダットサンとかトヨペット・クラウンが走っていた、東京オリンピックを数年後に控えていたあの時代で時間が停まっているといっても、そう言いすぎではない」(島田荘司著『自動車社会学のすすめ』)といった評価さえある。
- 5) 特定街区制度(一九六一)の創設により建築物高層化の足がかりはできたが、容積率の上限が六〇〇%に押さえられており、容積割増のインセンティブも無かったため、一九六四年の改正まで、民間事業者からはあまり関心を持たれなかった。本格的な高層化の契機は、容積地区制度(一九六三)の導入である。三メートルの絶対高さ制限は撤廃され、従前の道路斜線制限、建ぺい率規制に加えて、容積率と隣地斜線制限による建物床面積・建築形態の規制が行われるようになり、都心・副都心の商業地域では、都市施設の整備状況に応じて、六〇〇～一〇〇〇%の容積率が指定されることとなった。
- 6) 戦後のオフィスビル開発と都心形成については、松原(1988:112-129)に詳しい。連合軍によるビル接収が解除された一九五二年頃に「第一次ビルラッシュ」があり、一九五七、五八年の神武景気の際に「第二次ビルラッシュ」を迎え、六一年の金融引き締めで一時的に中断した後、東京オリンピックを契機として、六三、六四年に再び活況を呈したとされる。松原宏, 1988, 『不動産資本と都市開発』ミネルヴァ書房
- 7) 東京都による「国会等の移転に関する影響予測調査(その6)」では、地域間産業連

関表（平成二年表）を用いた新都市建設の生産波及効果の分析と、公共投資の地域間・費目間振り替えによる付加価値ベースでの地域別影響額の把握、コミュニケーションコスト（交通費、人件費、通信費）の試算を行い、以下の結論を出している。

- (1)新都市の建設による投資による生産波及は、その大半が移転先地域にとどまる
- (2)財政制約から新都市の建設のための公共事業費が各地からの振り替えで行われれば、移転先地域以外は公共事業削減によるマイナスの影響が大きい
- (3)民間投資はダブルコストとしての性格を持つことから、減価償却に伴う後年度負担が発生し、各地域にマイナスの影響が及ぶ
- (4)移転に伴って年間3000億円以上の追加のコミュニケーション・コストが発生する
- (5)移転先地域も含めて全ての地域でコミュニケーション上の負担増となる

東京都政策報道室調査部, 1998, 『国会等の移転に関する影響予測調査（その6）』, 東京都. Available from World Wide Web: <<http://www.metro.tokyo.jp/INET/ETC/SHUTO/SHOUSAI/E2869100.HTM>>

松永裕己, 1997, 「国土計画の役割について」『経済論究』九州大学大学院 98:151-169

8)「東京オリンピックは、代々木オリンピック・プールに代表されるように、『施設のオリンピック』ということなんです。悪くいえば、奇をてらうぐらいの斬新なデザインの施設を色々つくったんですね。非常に斬新なデザインと機能を兼ね備えた施設をつくるという風潮を、東京オリンピックが初めてつくった。もう1つは、当時日本はすでにエレクトロニクス技術がかなり進んでいたから、『科学のオリンピック』という言葉を使って、あらゆる記録をエレクトロニクス技術を使って掲示した」とする清川(1999:203)の証言による。

9)丹下自身の言によれば、オリンピック屋内競技場や同時期の東京カテドラル聖マリア大聖堂、香川県立体育館のテーマとして「一九六〇年ころを境として、建築や都市についての私の考え方が機能主義から構造主義へと変わって」いき、「建築空間と人間精神のふれ合い」を可能にする建築デザインの模索は、「必然的に『象徴』と言う問題に発展した。

(丹下 1997: 85) 」

10)世界都市博（東京フロンティア）の中止決定（一九九五）と臨海副都心のアーバン・リゾート化、新住宅市街地開発事業と連動した二〇〇五年愛知万博に対する博覧会国際事務局（B I E）による見直し要請（二〇〇〇）等、従来型のイベント手法の限界は明かであるが、同時に、二〇〇八年大阪オリンピックの招致活動のあり方や二〇〇二年ワールド

カップサッカーの日韓共同開催等も予定されている。

#### 参考文献

国土庁, 1994, 『国土庁二十年史』 ぎょうせい

石田頼房, 1992, 「大ロンドン計画の不肖の弟子」 石田頼房『未完の東京計画』 ちくまライブラリー, 168-196.

石田頼房, 1987, 「戦後の東京大都市圏計画の変遷」, 『近代日本都市計画史研究』 柏書房

寺西弘文, 1996, 『東京都区部における都市計画道路と用途地域の変遷に関する研究』 東北大学大学院情報科学研究科学学位請求論文(unpublished).

河村茂, 1999, 『新宿・街づくり物語: 誕生から新都心まで300年』 鹿島出版会

御厨貴, 1996, 『20世紀の日本10 東京: 首都は国家を超えるか』 読売新聞社

北原鉄也, 1998, 『現代日本の都市計画』 成文堂

越沢明, 1991a, 『東京都市計画物語』 日本経済評論社

越沢明, 1991b, 『東京の都市計画』 岩波新書

平峯幸男, 1984, 「伸びた東京の地下鉄」 エコノミスト編集部『証言・高度成長期の日本(上)』 毎日新聞社 (=1999, 『高度成長期への証言』 日本経済評論社, 227-237)

山田正男, 1984, 「新宿副都心の建設」 エコノミスト編集部『証言・高度成長期の日本(下)』

毎日新聞社 (=1999, 『高度成長期への証言(下)』 日本経済評論社, 178-188)

清川正二, 1984, 「東京オリンピック」 エコノミスト編集部『証言・高度成長期の日本(下)』 毎日新聞社 (=1999, 『高度成長期への証言』 日本経済評論社, 198-207)

古川隆久, 1998, 『皇紀・万博・オリンピック』 中公新書

石崎順一, 1997, 「東京オリンピックとその時代性」 『InterCommunication: 特集20世紀のスペクタクル空間』 NTT出版20: 113-114

八木荘司, 1996, 「巨匠の憂鬱・黒沢明7: 『映画など16ミリで』 官僚は冷たい回答」 産経新聞1996年9月3日版.

Available from World Wide Web: <<http://www.sankei.co.jp/databox/paper/9609/html/0903side22.html>>

『東京人: 特集 昭和三〇年代、東京。オリンピックが街を変えた』, (財) 東京都文化振興会no.83, 1994

丹下建三, 1985, 『一本の鉛筆から』 日本経済新聞社 (=1997, 『人間の記録57 丹下建三・一本の鉛筆から』 日本図書センター)



## 2-2 革新自治体と都市経営

### 2-2-1 美濃部亮吉と革新都政

堀田 泉

#### [1] 美濃部都政の挑戦

1967年4月、はじめて立候補した都知事選の最後の演説を美濃部亮吉は「10数年後の歴史家が『昭和42年の日本は非常に危ない状態だったが、その年の都知事選で都民の良識が日本の政治に再び民主主義を取り戻させた』と著書の第1ページに書かれるようになって欲しい」と結んだ。そして「惨憺たる状況のなかの幕引」（1979年2月都議会）をもって革新都政が終焉してから20年余が経過している。

この「美濃部の12年間」について記述されたものはあまりに多い。しかし歴史的評価が定まるどころか、美濃部が挑戦しようとしたものの多くは、時代と段階を異にしつつもなおリアリティをもった問題性としてわれわれの眼前にあり続けている。本稿では施政の具体的内容や経過は最小限にとどめて、「時代と思想」の観点から美濃部都政の、ひいては「革新自治体」の意義と限界を現在から照射することを試みたいと思う。

「青空と広場の東京」、「都政の掃除人」、「都政に憲法を」、「対話から参加へ」、「シビル・ミニマム」、「都民党」、「財政戦争」……美濃部の行くところに必ずこのようなキャッチフレーズが作り出された。それは、メディアとイメージを存分に活用し、直接都民の印象に訴えようとするかれの政治手法が必然的に要請したものだ。この新たな政治スタイルは、現在からみればごく普通のことだが、選挙活動も含めて反対陣営までもが採用に至るほど先駆性を持っていた。それらを通じて美濃部がしようとしたことは何であったか。ありていにいえば、それは、かれが学者として追究してきた「社会主義」ではなく、上の演説にあるように「再び」民主主義を取り戻すこと、すなわち戦後民主主義の実現にあったのであり、「都政の主人は都民」というかれの言葉が全てを象徴している。民主主義にいかなる形容詞を付けようとも、この言葉は民主主義の根幹を構成するものであり、この当然のことがあえて強調されなければならないところでは、その不在が指摘されうるのである。それが革新都政誕生の根本的な理由であった。前任者東龍太郎のオリンピックを中心とした、中央直結の開発中心の施政は住民の生活への顧慮を欠き、深刻な都市問題や公害問題を招いていたし、1965年の都議会汚職事件は、翌年末の国会での「黒い霧」解散とともに、都民に民主主義の不在を強く意識させるものであった。

しかし、「都民」といっても様々に異なる利害集団の諸関係のなかで民主主義を制度的

にどう実現するのか、という具体論になると困難さは度合いを増す。抽象的に民主主義を語るのではなく、それを実現する過程において何を克服しなければならないかを知り、それへの対処の仕方を学ぶことが、美濃部都政を検討するとするならば、現在の最大の意義であろう。

民主主義という理想を掲げて都政にあたった美濃部の一貫した態度は、明治以来の帝都東京という概念を否定して、東京をひとつの「地方」として考えようとしたこと、であった。これが現在に至るまでの歴代都知事と決定的に異なる点である。むろん都知事は、通念からすれば全国知事の筆頭に立つものであり、かれも保利書簡問題に見られるように外交において国を代表する役割も果たした<sup>1)</sup>。また、かれには、多数の都民の直接の投票によって選出された都知事のほうが大臣よりも重い（美濃部 1979:23）、という意識もあったが、そうであればこそ国家が地方自治体の上位に立ち、これを監督指揮するという日本の伝統的な地方行政観に立脚せず、相互の役割を明確に定めて分離し、地方の独立性を主張しようとしたのである。そして時代は70年安保を背景に保革対立の様相を深めていた。したがってかれの前に立ちはだかったのは、第一に保守政権としてある国家である。

次に、都庁自体も既に巨大な組織として存在していた。「民主主義」の原点として美濃部は都民の声を直接聞き、語りかけようとしたわけだが、その中間に存在し、両者の関係を円滑に媒介すべき都の官僚制が、むしろ壁になり桎梏になった点が多々ある。都の官僚が立ちはだかった第二のものである。

そして上にもかかわることだが、現行制度において自治体が国家と異なる最大の点のひとつは、その長が住民の直接の選挙によって選ばれることである。他方で住民は議会の議員も選挙する。必ずしもこの両者に斉合的な住民の意思が表れるとは限らない。また、東京都ではとくにそうだが、都市住民に特徴的な浮動的な要素が投票行動や施政の評価に反映される。それゆえ第三として住民そのものが美濃部の前に立ちはだかった、といえる。この対抗の構図に留意しながら起債訴訟、公害および福祉対策、対話と参加の政治手法といった美濃部都政を特徴づける側面に光を当てていこう。

## [2] 国への政治的スタンス

まず、国家と自治体の関係という視点から美濃部都政を位置づけておこう。1963年の統一地方選で横浜、大阪、京都、北九州などの大都市や市町村に革新自治体が先行して生まれ、67年の選挙で東京がこれに続くか否かは、一自治体の問題を超えて、この流れ

が決定づけられるかどうかという点で影響が大きく、全国的な注目を浴びた。そして美濃部が辛勝することにより、いわゆる太平洋ベルト地帯の大都市は革新自治体に埋め尽くされていくわけだが、この意味で自民党政権にとって美濃部都政は終始一貫して打倒すべき象徴的な存在であった。事実、3期12年の在任中、長期にわたって国家は都政に持続的な圧力を加え、その成功とともに革新自治体は一気に退潮し、現在に至るまでその再生は流れとしては存在しない。

美濃部都政としては、逆にこの国家との対抗関係を、メディアなどを最大限に利用し、できるだけ目立つかたちで大衆にアピールすることが存在理由を確証する重要なポイントになった。その具体的なものは、とりわけ政治の領域で現れ、革新都政初期の段階ではベトナム戦争や70年安保、東西冷戦といった国家レベルでの 이슈にからめられた。米軍王子野戦病院閉鎖要請（68年3月）、朝鮮大学校認可（同4月）、警官増員要請拒否（69年1月）、基地返還対策室設置（同12月）などが矢つぎばやに出され、狙いどおり論議を呼び起こした。その姿勢は都庁のなかに向かつては「都政を有楽町次元で考えるな」、「寝た子を起こせ」、「ノーということを恐れるな」といった職員の意識改革を促す意図を含めたものでもあった。

しかし、この時代の相にあって国家にたてつuitaものとしての革新自治体の立場はむしろ影が薄かったというべきであろう。全共闘学生や反戦青年労働者に担われた「新左翼」系大衆運動のほうが人々の耳目には強烈な印象を与え、社会的反響を生んでいたからである。美濃部の選挙母体は「明るい革新都政をつくる会」という一般市民をも含んだものであったが、革新都政誕生のいきさつにおいては、そもそも社共の政策協定を抜きにしてはありえなかった。議会对策においても、政策の実行においてもこの「既成左翼」、あるいは二期目からは公明党も含めて、政党との良好な関係維持ということが必須のことであったから、国家に対抗する点で共通点があったとしても、美濃部が既成政党とは対立関係にあるこれらの運動と手を携えるには基本的に無理があった。それは70年の都職労の任用問題に見られる通りである。またかれらの美濃部都政への評価も「体制内的」あるいは良くしても「微温的」なものであった。しかし、これらの運動が、思想的出発点においては直接民主主義や市民の自発的な社会意識を重視する部分を包含していたことを思い起こすならば、日本の政治風土のなかでかつて提起さえされなかったものを、既成の政治的諸潮流よりはるかに美濃部がそれらと共有していたという点を、今後の問題として見逃すべきではないだろう。

### [3] 起債訴訟

2期目の選挙のときには、「4兆円ビジョン」を掲げて中央直結の都政をアピールした自民党推薦の秦野章候補に対して、これを「ストップ・ザ・サトウ」と位置づけ、国政への直接対決の意識を全面に出したことはあったにしても、この選挙で圧倒的に勝利し、また、都の財政も危機を深めてくるにつれて、また美濃部都政がより実務的な実績をあげることに専心してくるにつれて、美濃部の国家への対抗は、国家レベルでの政治的イシューから「起債訴訟」へと集約される財政戦争という、地方自治のフィールドに直接かかわるものへと収斂してくる。

既に示したように美濃部都政を打倒することが革新へと流れる地方自治の趨勢を止めることだと考えた自民党政権、とりわけ自治省は、美濃部都政の福祉への金のばらまきや国家と比較して高い地方公務員の給与や退職金が都財政を圧迫し、公債依存度も高いので財政危機を生んでいる、というキャンペーン（いわゆるT. O. K. Y. O. 作戦）を張る一方で、ベースアップ対策債の不許可や、地方交付税を交付しないために算定の補正係数を操作するなど（日比野 1987:186以下）実質的に都財政の破綻の進行に手を貸してきた。

個人所得や固定資産税に主要な財源を求める市町村に比較して、法人関連の税収に依存する度合いの高い都道府県財政は、それだけ景気の動向に税収を左右されやすい。美濃部都政の出発時には高度成長の後押しを受け、謳い文句の福祉を充実させる財政的裏付けを確保することができたが、2、3期目に入るとニクソン・ショック、オイルショックによる日本経済の停滞、すなわち外圧によって都の財政が危機に陥るのは、構造上当然のなりゆきだった。都政は新財源構想研究会の提言を受けて、法人事業税と法人都民税の不均一超過課税（1974年）などを実施し、新財源の確保に努めた。景気に税収が左右されるのは国家財政も全く同じであり、国家の場合は1966年に始まった赤字国債の発行によって、国会の承認を受けるという手続きより均衡財政主義を放棄することで対処してきたわけだが、自治体の起債は1947年の地方自治法により、戦後の混乱期ゆえ「当分の間」自治省の「許可」を要するという制限が設けられ、その状態がずっと続けられていた。都と自治省の事前交渉により政府のコントロールが可能になること、また赤字債は地方自治においては認められていないから、起債の名目や用途目的が限定されることにより自治体の施策が独立性を失うことがただちに問題になる。したがってこの地方自治法の許可条項を憲法違反の疑義があるものとして撤廃し、起債の権限が本来自治体のものであるとした地方自治法の

本旨を貫徹する法廷闘争を美濃部は挑もうとしたのである。これが起債訴訟といわれるものであり、美濃部が地方自治の「独立戦争」、「地方自治の真の解放」とするゆえんである<sup>3)</sup>。かれの財政自主権に対する思いは、既に1期目に世間を驚かせた公営ギャンブル廃止の隠れた動機でもあった。ギャンブルの道徳的退廃性のみが強調されたきらいがあるが、「不合理な税の再配分、超過負担を是正するキッカケにしたい」（東京都財務局 1974:4）と美濃部は述べている。地方自治を中央政府とは役割分担を異にする独立した「地方政府」と考えるならば、財源確保とその運用の自主性という最も根本的なものについて両者にこのような差や従属の関係があってもいいはずはない。地方議会というチェック機関も、正常に機能すればの話ではあるが、同じように存在する。また、都の官僚が、それだけの時間とエネルギーを自治省との交渉に向けるならば、都民に向けられるべきそれは削減されることになる。

起債に関してはさらに重大な問題が隠れていた。日比野の指摘によれば、76年以降、国は財政危機に直面して、地方交付税の投資的経費の一部を削って地方債に振り替えたり、不交付団体には財源対策債として起債を押しつける、という操作を恣意的に行った、という（日比野 1987:193）。つまり一方では起債に厳しい基準を設けて制限を設けながら、国家財政の赤字を地方債というかたちで自治体に移転する。自治体も財源を与えられるので表立ってこれに反対しにくい、という事情がある。こうして地方自治体の財政健全化はゆがめられることになる。起債問題はそれゆえ、自らの公債依存度の高さは棚上げにして、地方のその原因の一端を国が作り、しかも国がそれを攻撃材料に使う、という意味でも都にとって「構造の壁」（77年5月、憲法施行30周年記念講演における知事挨拶）だったのである。

しかし、国とのこの闘争は起債許可権を持っている国側が圧倒的に有利だった。そもそも追い詰められたかたちでの訴訟提起だったのである。しかも美濃部都政末期で、かれの都庁内での指導力が低下している時期でもあった。その一例として、新たな財源としての事業用固定資産税の超過課税も、主税局の反乱で断念したことがあげられる。77年10月の都議会で起債訴訟は否決された。財政の悪化から都は起債を求めざるをえなかったし、自治省は都を起債制限団体に転落させる、という脅しをかけながら、78年度の都の補正予算の定昇ストップや財政健全化計画の提出などの制限をつけて起債を許可した。美濃部が白旗をあげて自治省に屈服することが実質的な条件だった。定昇問題やその他起債のたびごとに自治省がつける要求は都庁内に対立と混乱を生むものばかりであった。こうして都の



財政悪化を招来した張本人として美濃部の退場の筋道が準備されていく。

起債問題はこうに地方自治の根幹にかかわるものであったが、政策室長太田久行の述懐にもあるように、他の政治課題のように都民には分かりやすいものではなく4)、また都の行革という、内部対立を生みがちな自己改革を伴うものであったことも問題の困難さを深めたといえる。あるいは税収のみに財源を求めるのではなく、神戸市のような都市経営的感覚が必要とされたはずだ、という指摘もある5)。しかし、美濃部は終始、国を意識して「政治的」であった。財政を健全化するのが自治体の最優先の課題ではない、という言い分もあっただろう。それは、次にみる福祉を貫く態度でもある。これは、その源泉がどんなものであれまず財源を確保してから安定した行政をおこなう、という官僚の基本的態度とは相いれず、抵抗を生むことになった。

美濃部都政を持続的に苦しめた起債許可条項は今回の地方自治法の改正で、時限をつけられながらも撤廃されることになった。国の財政悪化が要請した行革の文脈で、というのが感慨深い。膨大な赤字国債を累積させた張本人は名指しで指摘されてはいないが、その責は美濃部をそのかどで咎めた人々にもあることに間違いはなкаろう。

#### [4] 福祉および公害

「誤解をおそれずにいえば、福祉はもっとばらまかなくてはならない」（75年12月都議会）、「金がないから福祉をやめるという発想は、まったく逆立ちの発想といわなければならない」（美濃部 1979:102）というのが、美濃部の福祉にたいする一貫した態度だった。逆にみれば、景気の動向に福祉が依存せざるえない状況がここにはあったといえる。

美濃部登場時の産業優先の高度成長が、一方で税収の伸びにより都財政を潤すことによって福祉や公害対策を前進させる基礎になったと同時に、他方では国政や前都政のハード中心の開発政策が都市問題や社会的弱者を放置してきたことが、「福祉の美濃部」の名をなさせしめた。ばらまきが財政危機を生んだという批判に美濃部が反論するとおり、民生費の普通会計に占める割合は多くはなかった。しかし前都政のそれがあまりに低かったから目だった効果をあげることになったのだ。無認可保育所の助成（68年4月）、老人医療無料化（69年12月）、公害防止条例（同6月）、寝たきり老人への福祉手当条例（72年7月）など、次々に新たな施策が打ち出され、それらはいずれも一たとえば保育所問題の際に「無公認の事業への公金支出は違憲である」と横槍が入ったように一国政や都議会自民党とのイデオロギー闘争を含んでいた。あえて国と事を構えることで注目を浴び、都民

の生活優先という大義名分を押し通して行く様は、こと福祉の領域では美濃部の実績と人気を飛躍的に高めていった。都民が財政戦争に冷ややかだったこととは対照的であった。2期目の知事選の圧勝の原因はこれ以外にない。3期目の選挙の出馬をめぐる混乱に際しても、政治的思惑で動く社共両党を尻目に、「都民党」が都庁前に座り込んで美濃部出馬を要請した6)のも「弱者に手厚い」美濃部のイメージがあったからこそである。そしてこのことは、狂乱物価やロッキード事件で国政選挙に低落傾向が止まらなかった自民党政権に、福祉がこれだけ政権を安定させる基盤になる、という認識を与えた。

すなわち、都の「福祉先取り」というよりも国の「福祉横取り」というかたちで国政が福祉に乗り出す。老人健康保険法が1973年に制定され、1976年に成立した福田内閣は「福祉元年」を謳った。都政レベルでいえば3期目の対立候補の石原慎太郎が、あらゆる点で美濃部都政に対立する公約を掲げながらも「福祉については美濃部都政を継承し、発展させる」とした如くである。福祉が政争の具になれば、ばらまき合戦は必至になり、結局は財政にはねかえる。国が老人医療費の無料化を後追いすれば、都は老人の適用年齢を引き下げた。国は「もっとばらまかなくては」というほど腰の据わった福祉観をもっていなかったから、財政の逼迫が見えれば容易に「見直し論」へと転化し、そして既に示唆したように、財政危機によって次第に政策の実効が上がらなくなる都政への攻撃材料にしていた。福祉がこのようなかたちで政治化されることは幸福なことではないだろう。さらに福祉が行政の課題になって日が浅いということをおくとしても、現金給付に重きを置いた政策では国とのそれと変わることはない。欠如していたのは、どのような質の福祉が地方自治体としてふさわしいかという議論を踏まえたうえでの国との役割分担であった。それを抜きにして、高度成長期の財政基盤で実行可能であった理念を、そのまま低成長期に押し通そうとすることは、無理があった。

福祉がまずあって、そのために財源を見いだしてくる、だから公共事業関係や都市基盤整備がそのために抑えられるのはやむをえない、というのが美濃部の論理だったが、これらは補助金や起債がらみであり、事業をやめることの都に与える損失に比較して、得られる経済的効果が少ないと考える財務官僚の実務的な抵抗に遭ったことは指摘されてもいい。国と地方との既存のシステムにメスを入れることなしに、福祉の問題は解決しない。起債訴訟に比較すれば、福祉でのこの視点は希薄であった。

#### [5] 地方自治を推進する主体と手法

地方行政が円滑に行われるためには、首長は議会や官僚との良好な関係を必要とする。しかし、公明党が与党化した一時期を除いては美濃部都政は議会では少数与党であった。都民は、知事として美濃部を選んだが、都議会選挙ではそれと齟齬する選択をしたのである。都官僚も革新都政が連続的に提出する新たな施策についていくのが容易ではなかったし、美濃部都政末期には次をにらんでの足並みの乱れも相当にあった。そこで美濃部が意識的にとった第一の手法は、首長もまた直接選挙で選出されているという一面に最大限に依拠し、「対話」や「参加」といった手続きで、都民に直接向き合い、問題を提起し、訴えかけることであった。それは「都政の主人公は都民」という理念が最も見えやすい形で、政策の決定と実行に反映されることを狙ったものであり、「美濃部スマイル」に示されるような個人的キャラクターをマスコミを利用して宣伝することと相乗効果をもった。選挙対策においても議会对策においても、政党は知事の重要なパートナーではあったし、社共のバックアップがあればこそ「革新都政」を名乗れたわけだが、かれのアイデンティティは時を追うにつれて、東京という大都会での生活に根ざし、政治的党派の枠に縛られない自立的な市民層へと傾斜していった。その具体的な表現が「都民党」であった。

第二に、初期にはとりわけ特徴的であったことだが、政策立案に関して、官僚に頼ることを避け、専門委員制度に則る調査会などをブレーンとして活用したことである。機構改革に提言をまとめた長谷部調査会、水道事業でシビル・ミニマムを応用した高橋調査会、住宅・都市交通などの都留調査会、財政戦争を理論的に支えた新財源構想研究会などが知られている。この方式も、後に国政レベルで中曽根内閣がとった臨調方式の先取りとなった。

そして第三に、上のことともかかわるが、実社会で培った知識と経験と言うことだけでなく、都庁内の空気の刷新という意味も込めて庁外人事を積極的に導入したことである。安江良介特別秘書、戒能通孝公害研究所長、田尻宗昭公害局主幹、縫田曄子民生局長などが有名である。しかし、ブレーンとしても庁外の人物としても特別の存在だったのは、知事と表裏一体であった都政調査会の小森武の存在である。保利書簡問題では、はからずも保守政権にも深い人脈を持つことが明らかになったが、知事の相談相手としてばかりではなく、根回しや隠密行動のような影の役割を日常的に引き受けた。これらのゆえあって与党共産党は「密室政治」と非難したが、美濃部自身は、自らの都政誕生の演出家でもあり、発想をほぼ共にするこの人物との役割分担を隠そうとは全くしなかった。首長もまた操られる象徴的存在である面があることは否めない。

これらの手法はもちろん、政党側からは議会軽視という批判を必然的にともなった。議会と官僚との挟撃で身動きがとれないということ、また従来の都政では都民の意思を直接聞く機会があまりに少なかったということはあったにしても、首長選挙と議会選挙では異なる意思表示をする住民の複雑さにどう向かうか、という点では課題を残した。

#### [6] 東京都と美濃部都政

以上において、起債訴訟、福祉、政治手法など3期12年にわたる美濃部都政としては主要な特徴ではあるが限られた部分を取りあげ、その目指したものと障壁のありようを垣間見てきた。かれが実現しようとしたのは、理念的には極めてシンプルなこと、すなわち民主主義を基本にした憲法でいう地方自治の本旨－住民自治と団体自治－であったといえるだろう。それは冒頭で述べた、地方として東京を考えるということを必然的に要請した。21世紀に臨んだ現在の日本においては、皮肉なことに国家の側から地方分権促進の流れが喧伝されている。それが中央政府の地方自治への垂直的支配を維持したまま、国家の財政支出を縮減する、という動機で実現されているのならば、美濃部の夢と挫折はなお検討に値する。それだけではない。テクノロジーの進展に支えられたグローバリゼーションの時代にあって、それに対応するローカルなものが模索されているとき、地方の何たるかをこの「革新都政」に戻って再考することも重要な意義を持つであろう。その議論は多岐にわたるだろうが、ここでは、地方自治の受け皿としての東京という点に絞って論じておきたい。というのも、美濃部の理想を妨げる作用を果たしたものに、東京の自治体としての規模と伝統的地位があったと思えるからである。

起債問題などに見られたように、保守対革新の全面対決が、国会においてよりも中央政府対革新自治体、という構図において持続的に行われる場として美濃部都政の歴史的規定性があった。したがって、東京の地位は決して単なる一自治体ではなく、革新の頂点と自他ともに目されたのであって、そのことはあらゆる論点を政治化することになり、見方を変えれば都政が都民の身近な生活の感覚や意識から離れていったといえよう。それは美濃部の望むところではなかったが、他方では「美濃部地方政権」の存在理由そのものでもあった。しかし、それなら逆に、東京を中心にして当時簇生した革新自治体の連合をもってして国政を包囲しようという構想も現実的ではなかった。美濃部自身もその意図はあったが、結局革新自治体を支持する政党の組み合わせや温度差が連合を困難にしていると述懐している（美濃部 1979:176以下）。ここには地方議会が中央政党に系列化された政党

のイデオロギー闘争の地方版であっていいのか、という問題もある。いずれにしても、地方自治はまずは国家よりも住民に顔を向けるべきではあるのだが、東京はそれだけでは済まされない宿命を負っていたし、現に負っているといえよう。だからといってももちろん、中央直結の地方自治がいいというのではない。そうではなく地方としての主張を、それぞれに突き合わせ、連携し、横並びにさせて政府との関係を対等に構築していくようなシステムが求められよう。それは美濃部が東京を地方として徹底させようとしたところから始まる。

東京都の予算と人口は、世界的にみれば優に一国に値する。福祉問題のところで地方のレベルとしての福祉の質という課題があったことを指摘したが、実は都自体もまた特別区や市町村を統轄する巨大な「中央」という面を兼ね備えている。国の機関委任事務の見直しが現在問題になっているような役割分担と上下関係をめぐる問題が、都と区や市町村の間にもある。そうした場合、とりわけ住民の地域としてのニーズが直接反映されることが必要なきめ細かい福祉に対して、かつて都と国が演じたような重複や競合が生じないようにする必要がある。その場合、福祉行政の主体としての東京都の規模が適切であるか、十分に考える必要がある。

議会についても同様のことがいえる。都市が大きくなればなるほど、議会運営の主導権を取るためには、議員団の組織化・政党化の傾向が顕著になる。また行政当局にとっても、交渉の手間が省けるという点では地方議会の政党化、それも大きい単独与党が好ましいであろう。しかしそれは、既に指摘したように地方議会に中央政党のヒエラルヒーと規制とイデオロギーを持ち込むことにつながる。都議会の政党地図や都知事選挙の政党の組み合わせは、現状では国政選挙の最前線でさえある。

「青空と広場の東京を」という美濃部が目指したスローガンは、住民の顔が直接見える範囲での行政単位としての東京、そしてそれぞれが独自性をもった数ある同等の自治体のなかのひとつとしての東京が制度的に存在して、はじめて十全に実現可能であったのではないか。美濃部にとって隠れた敵は巨大化した東京そのものであって、それはいまだに変わらぬようだ。

注

1) 保利書簡問題については(太田 1979:184-188)に詳しい。また(美濃部 1979:65以



下)も参照。

2) この過程でもまた、自治省の反発と妨害を招いた。そしてこれを機に国は法人事業税に制限税率を設定した(小島 1984:74)。

3) 起債訴訟に関する都の立場と主張は(東京都 1977a)、(東京都 1977b)、(江崎 1977)など。

4) (太田 1979:168)、(太田 1995)など。

5) (美濃部 1979)の巻末座談会での篠原一の発言。

6) 同和行政をめぐって社共の対立が深まり、美濃部は3選出馬を一旦は断念する。そのときに翻意を促そうとして、都庁前にテント張って座り込んだのが「都民党」であった。その具体的な経過は、ドキュメント・テント村都民党編集委員会編『市民自治への鼓動』1985年 八月書館 に詳しい。

#### 参考文献

美濃部亮吉,1979,『都知事12年』朝日新聞社

村松岐夫,1995,『シリーズ東京を考える2 東京の政治』都市出版

御厨貴,1994,『シリーズ東京を考える1 都政の50年』都市出版

日比野登,1991,『東京都知事』日本経済評論社

日比野登,1987,『財政戦争の検証』第一書林

日比野登,1997-99,「美濃部都政の福祉政策と特別区制(1)~(9)」『都市問題』

内藤國夫,1999,『都知事とは何か』草思社

花田一憲,1997,「都財政の現状と赤字債の必要性」『都政研究』10月号

東京都財務局,1974,『東京都競走事業廃止対策報告書』

東京都,1977a,「起債訴訟について」

東京都,1977b,「起債訴訟に関する知事発言集」

江崎信治,1977,「東京都はなぜ起債訴訟に踏み切るか」『金融財政事情』9月19日号

東京都財務局主計部財政課,1987,『50年代の都財政』

三浦文夫,1999,「財政再建と福祉政策の見直し」『都政研究』12月号

太田久行,1995,「みのべ都政のめざしたもの」都職労本庁支部機関紙『あらぐさ』3月31日号

太田久行,1979,『美濃部都政12年』毎日新聞社

小島昭,1984,『自治体の予算編成』学陽書房

## [1] はじめに

都市経営そのものの思想や実践の歴史は古い（高寄 1990）。ここでとりあげる神戸市の都市経営は、それが「神戸市株式会社」や「自治体資本主義」と例えられもするように、最小のコストで最大の利潤を追求する企業的な色彩が濃い。それを推進したのが第13代市長の宮崎辰雄であり、その市政は、原口忠次郎市政（1949年11月－1969年11月）の開発型都市経営を継承してから5期20年（1969年11月－1989年11月）にわたる。助役の16年間を含む官僚経歴をとおした経営的な政策センスの獲得の回想については宮崎自身（1985、1993）に譲るとして、この企業的都市経営は、すぐ後にみる複合的な事業展開をみせるなか、宮崎市政の第3期から第4期にかけて満面開花したといわれる。その内容や評価については、高寄の労作（1992、1993a、b、c）や神戸都市問題研究所（1990）をはじめとする多くの業績がある。また、既になされた自治体問題研究所（1979）や宮本（1990）などの批判に加え、阪神大震災を契機にした批判（宮本 1995、広原 1996）やそれらへの反論（高寄 1995、1999）をとおして、神戸市の都市経営がもつ開発・成長主義的な意味や問題点が改めて取り沙汰されてもいる。

そうでなくとも、低成長期にあって膨大な行政ニーズを抱える自治体の苦況下における効果的な都市政策やその手法のあり方、また、地方分権のうねりの中にある自治体独自の政策運営のあり方、また、それらと交差する責任ある市民とその参加のあり方など、神戸市の企業的都市経営の経験が今なお提起している論点には大きなものがある。ここでは、その個々の詳細については脇におかざるをえないが、そうした論点を内包させる神戸市の企業的都市経営自体がよってたつ思想的とでもいえる特徴を拾いあげて問題にする。宮崎市政下の都市経営は、その思想的な深みから捉え返されてこそ、その歴史的な意義や限界が十分に明らかになるものと考えからである。ここでは、神戸市の都市経営の手法の「三種の神器」ともいわれる公共デベロッパー、外廓団体、企業会計の3つの方式のうち、企業的都市経営の象徴であり、しかも、その思想的な色彩がはっきりと看取できる公共デベロッパー方式に的を当てることをとおして、この課題を検討する。その前に、ひとまず神戸市の企業的都市経営について、その事業対象と手法を見渡しておく。

## [2] 企業的都市経営とその手法

## 1) 事業の対象

神戸市は、人口が約145万人の政令市政都市であり、六甲山系の南側には市街地が東西に細く伸びるとともにポートアイランドと六甲アイランドの二つの人口島（海上都市）が浮かぶ。北西側の丘陵と農村地帯には、西神ニュータウンなどの大きな住宅団地や工場団地や学園都市が造成されている。「山、海へ行く」という言い方は、神戸市のこの地理的特性とその都市経営との間の深い関連を象徴しているが、それについては宮崎（1971a、b）や高寄（1985、1992、1993a）などの指摘に譲り、まずは表Ⅲ-4-1に神戸市の多岐にわたる都市経営の事業概要を示しておく。

みるとおり、資金運用を別にして、開発事業と余暇事業に大分される。それらはさらに交通、不動産、都市開発、都市サービス、イベント・商品開発、レジャー施設の6事業を構成しており、その各々が、収益化を前提とした大小多様な具体的事業を擁している。よく言われることだが、それらが開発利益の創出に向けた相乗効果を保ちつつ複合的な事業展開をみせる点に神戸市の都市経営の特徴がある。港湾や住宅のみならず文化・ファッション産業や観光・イベント施設、そしてポートライナーという新交通システムを走らせたポートアイランドの都市開発とポートアイランド博'81の開催、また工場団地や学園都市や観光農場を含む西神ニュータウン開発と市営地下鉄の開業、そして観光農場と抱き合わせた神戸ワインなどの神戸ブランドの商品開発などはその周知の一例である。1970年代後半からの神戸市の都市経営は、建設型デベロッパーから企業のプロモーターへの傾斜を強めたといわれるが（高寄 1993a:90）、表にも、都市開発の直接的な効果のみならず間接的な波及効果にも力点をおく方策がみてとれる。つまり、公共投資を活用したハード面の開発に止まらず、それとあわせて施設やサービスを集中的に投資し、それらの有機的関連をてこにしたいわばソフト面の収益効果をも狙うといった複合経営的な戦略をそこにみることができよう。宮崎自身が、それを「一大コングロマリット（複合企業）」（宮崎 1971a:236）と例える所以でもある。

## 2) 事業の手法――公共デベロッパー方式――

これらの事業を実施する手法が先の「三種の神器」である。とくにハード面の開発を担う公共デベロッパー方式の場合、強すぎもなく不十分でもない適度の民間エネルギーの存在といった神戸市特有の前提にたつ内実を備えているとはいえ（高寄 1985:183--185）、それらは、神戸市の企業の都市経営そのものというよりも、その目的を効果的に

達成するための技術的手法であることに変わりはない。以下、この公共デベロッパー方式を取りあげて、その内容を見渡しておくことにする。

宮崎（1971a、b、1977）によれば、企業的都市経営は、その市政のスローガンともなった「最小の市民負担で最大の市民福祉」を追求する手段であって、「福祉極大化」をめざす自治体の目的そのものではない。宮崎が原口市政から継承した公共デベロッパーによる開発方式は、「企業的都市経営、いいかえれば公共デベロッパー方式」（高寄 1985:56）と等置されるように、その経営的な性格を強める中で、企業的都市経営の典型的手法とみなされてきたものである。

その大枠は、図鑑－4－1のように示すことができる。事業例としては、住宅のほか保育園や市民センター、バス車庫、体育館や福祉施設や商店街を入居させる多機能ビルの建設を主とする駅前再開発事業（中高層のミニ・シティ建設事業）、そして近年では、住宅やオフィスや商業施設や遊空間を高度に集積させたハーバーランドなどの市街地再開発事業もあげられるが、よく知られているのは、先の二つの人口島の臨海開発や高倉台から西神ニュータウンに至る一連の六甲山系開発の例である。

この公共デベロッパー方式は、港湾局に埋め立て事業部が設立される1958年に始まり、1967年には臨海開発局（1968年に開発局と改称）が、1969年には開発団地内の諸施設を運営する（財）神戸市開発管理事業団が設立され、1972年には開発利益を内部留保する神戸市開発事業基金が設置されるなどの行政機構の変遷のなかで展開されてくる。こうした経過を含むその詳細については高寄（1993a）や佐野（1977）に譲るが、外廓団体と企業会計方式をも組み合わせた「公共デベロッパー事業会社」（宮崎 1977:25）として計画的な都市開発を行なうのが、この公共デベロッパー方式である。それは、図からもわかるように、土地の先行取得と集中的な公共投資によって造成された開発用地を、原価主義でなく時価主義によって譲渡する原則にたつがゆえに、損益・収支を度外視する公共投資とは違って一定の開発利益の確保を前提にするものである。しかも収支が個々の事業単位別であることから、事業は採算の見込みがあって着手されることになる。とはいえ、この方式は、収益をめざしつつも、その開発利益の社会的還元、秩序ある都市空間の形成、地域経済構造の変革をその目的とする点で、都市づくりにおける公共性に寄与する一定の政策的な効果をもったといわれる（高寄 1993a:11--14）。

### 〔3〕 思想的営為としての企業的都市経営

「都市経営は自らの権限と発想にもとづいて都市をコントロールしていこうとする政策指向性を示す場所であり、いいかえれば地方自治権の非常に明確な活動分野である」（宮崎 1977:18）。この指摘のなかには、宮崎がその企業的都市経営の根底に込めている二つの思想的な信念がみてとれる。まず、公共性による市場原理への積極的な参入と活用という思想、そして、実績主義的な独自の地方分権思想、の二つである。

#### 1) 公共性による市場原理への参入と活用

宮崎によれば、企業的都市経営は、「企業化、収益化を図る」ことで「福祉化、社会化の目的に貢献する施策」、つまり、「都市づくりにおいて自治体が主導的役割をもってリードする利点」を生かしながら「都市経済の市場活動に参加」し、そこから吸収される「開発利益の100%自己還元」をめざす施策である（宮崎 1977:25-27）。そこには、「自治体は公共サービスを提供する会社」（宮崎 1971a:235）であるとの、広義の思想的な信念が貫いている。それは、高寄の文脈によるならば、家族機能の社会化と地域サービスに対する行政ニーズの拡がり、自治体にシビルミニマム的な公共サービスだけでなく「準公共サービス」や「市場サービスの行政」の発生の比重を選択的に増大せしめているとの現状認識にたつとともに、自治体によるその準公共・市場サービスの分野への参入を積極的に肯定する姿勢に基づいたものである（高寄 1985:139-141）。あたかも「虎穴に入らずんば虎子を得ず」のごとく、宮崎のそうした企業的都市経営は、市場原理への参入やそれとの競合を介しながら「開発利益を自己吸収」（宮崎 1977:26）する収益追求型の政策を積極的に展開することになる。福祉についても、その一定の経営的観点から、シビルミニマム以上の準公共・準市場サービスの供給に対応する部分への受益者負担の強化が図られることにもなる。

こうしてみると、神戸市の企業的都市経営のあり方は、自治体の政策効果とあわせてその手法の効果的選択の必要性、また、行財政運営上の効率性や採算性の強化を先駆的に提起しただけではない。それは、「開発利益の自己還元」（宮崎 1977:23）というねらいのもと、準公共・市場サービスの分野においては、市場と競合してまでも都市の開発利益を貪欲に吸収するところに公共性の責務があるとの、いわば、公共性による市場原理への参入と活用という思想性を前面に打ち出したものだといえる。そこでは、たとえ部分的であれ、これまで峻別されてきた市場性と公共性との間の垣根が意識的に低められており、その分だけ、収益と対極もしくは無縁な性格を色濃くしてきた従来からの



公共的な活動領域に対して、その意味や役割期待をめぐる根源的な再審を提起することになったともいえよう。

## 2) 実績主義的な地方分権思想

その多彩な事業対象や経営的な手法もさることながら、神戸市の企業的都市経営は、事業収益を「一般会計に剰余金として繰り入れ」ることによる財政的な貢献を介して「開発利益の自己還元」を図るといふねらいが込められている（宮崎 1977）。そして、この貢献に大きく寄与したのが、公共デベロッパー方式による都市開発であったのは言うまでもない。事実、市税収入の比率に比した市債、繰入金、財産収入、諸収入などの非制度的収入の比率が相対的に高いという「神戸市財政の企業的特質」を、その財政的貢献のしるしとみなす向きもある（高寄 1993a : 323—326）。

さて、こうした経営的な財政運営は、財政危機の最中にあった当時の革新自治体に対する「福祉ばらまき」の批判、そしてその後の中央政府からの「減量経営」への圧力をはねかえす「自治の実践」（宮崎 1977 : 19）という意味をもつとともに、独自の行財政を展開しえない自治体の多くに対する批判的な含意もあわせもったのはいうまでもない。こうした意味をもつ神戸市の企業的都市経営は、美濃部革新都政をはじめとする「政治型自治」に対比して、「業績実績主義」的な「経営型自治」と称されもする（高寄 1992）。宮崎はその市政の出発期において、「都市自治を侵食」し「自治体を拘束する」中央集権の壁に対する批判をふまえ、「独創的な行政」をめざして「地方自治を探求」する基本姿勢を強調したが（宮崎 1971a : 273—279）、それを鑑みると、この実績主義的な企業的都市経営の根底には、自らの権限と発想にもとづく神戸市独自の実効ある財政運営方式を形づくることによってその「団体自治」を実質化しようとする、宮崎の非中央集権的な独自の分権思想が貫いているとみることができよう。

## [4] 企業的都市経営の限界

### 1) 福祉化・社会化の論理との齟齬

ここでは、神戸市の収益追求型の企業的都市経営がもつ限界について、宮崎のいう「開発利益の自己還元」の内実に着目しつつ、それを公共性による市場原理への参入と活用というその思想的特徴のレベルから問題にする。

企業的都市経営は、既にみたとおり、事業の「企業化、収益化」を図り、それを「福祉

化、社会化」へと還元させる施策である。「開発利益の自己還元」としてのこの「福祉化、社会化」は、事業収益がもたらす先の財政的な貢献を介して具体化されていく。しかし宮崎にあって、「企業化、収益化」、言い換えると「開発利益の自己吸収」の具体的手法については雄弁であったものの、「開発利益の自己還元」の具体的手法やその原則については、「最大の市民福祉」や「福祉極大化」が語られこそすれ、その内容は必ずしも定かではない。「『市民福祉の極大化』を追求するといっても開発利益も市財政のなかにプールされ、必ず市民に還元されたとはいえない」（高寄 1992：103）のである。

企業的都市経営のいわば配分レベルでのこうした問題点は、次のような内実において、先にみたその思想的特徴のなかにもともと伏在している。つまり、「福祉化」や「社会化」の政策体系は、それが純公共・非市場的な原理が支配する都市領域のものであるがゆえに、そこには企業的都市経営がもつ「企業化」や「収益化」という論理の壁が大きく立ちだからざるをえない。企業的都市経営は、先の表にもうかがえるように、そもそも「収益化」という論理の枠内でその事業対象が指定されるのであり、よってその投資は準公共・市場的な領域に傾斜して配分されざるをえない。環境破壊という観点から批判された先の臨海開発や山林開発（宮本 1990、1995）、また、都市計画の観点から批判されたインナーシティ開発の遅滞（広原 1996）にしても、それは、各々、企業的都市経営がもつ「企業化」や「収益化」の論理との親近性もしくは背反性と絡まりあっており、その意味で、企業的都市経営がもつ「福祉化」や「社会化」にかかわる都市領域への配分の論理、言い換えれば「開発利益の自己還元」の論理の弱さという基本的な問題点と深く関わっているとみることができよう。

とはいえ、「3割緑化7割緑地」施策、そして真野地区に代表されるようなインナーシティでの「まちづくり」の試み、さらには「学校公園」（学校開放）や「地域活動助成制度」にみられるような参加・協力型のコミュニティ施策などをみると、宮崎神戸市政は、先の「福祉化」や「社会化」に消極的であったわけではなく、その実績にはそれ相応の評価が与えられるべきであろう。しかし、それをもって企業的都市経営自体の実績とみなすわけにはいくまい。それらの実績とて、必ずしも「開発利益の自己還元」の直接の帰結といえるわけではなく、ましてや、企業的都市経営の先の思想的特徴とそこに依拠した具体的手法の延長上に位置するものではないからである。

こうして企業的都市経営は、その究極の目的が「福祉極大化」であれ、またその事業対象が準公共・市場的分野に限定されるにせよ、企業と同じく収益追求型の事業そのものを

眼前の目的として展開せざるをえない。それは、ひたすら「馬車馬」のように「拡大再生産的経営メカニズムの路線を走らざるをえない宿命」にある（高寄 1993C : 282--283）。そこには、「開発利益の自己吸収」の綿密な体系は見いだせても、その中に、それと「開発利益の自己還元」とをつなぐ論理、そしてその「還元」を具体化する「福祉化」や「社会化」そのものの体系を見いだすことはむづかしい。宮崎神戸市政に対しては、シビルミニマム以上の公共サービス部分への受益者負担増に対する生活者の観点からの批判や、先の公共デベロッパー方式による開発に対する環境保全・安全の観点からの批判が向けられてきた。そうした批判の対象となった個々の施策は、そもそもの根源をたどれば、企業的都市経営が内在させる公共性による市場原理への積極的な参入と活用という宮崎市政の思想的特徴に起因する面が大きかったともいえよう。

## 2) 市民化＝民主化との齟齬

宮崎は、都市経営における「自治体の選択」と「市民の選択」を結びつける必要を論じながら、自治体による「管理経営」から市民の「参加する経営」への転換を提起している（宮崎 1977 : 30--32）。また、先の公共デベロッパー方式による都市開発は、民間デベロッパー方式に比べ、「開発計画などで自治体が主導権を持つことができ、市民参加もそれだけ容易になる」（高寄 1985 : 181）とも言われている。しかし、神戸市は、開発のビッグプロジェクトの是非やそのあり方をめぐる「市民の選択」を広範に問うような参加制度を設けることはなかったし、市民生活に深くかかわる施策の事業化にあたっては、「市民の選択」が十分に吸収されたともいいがたい。災害時の利用の問題点や移転に伴う利用者の移動コストの増大が指摘された神戸市民病院のポートアイランドへの移転、環境保全の観点からの批判もあった布引公園の観光化などの事業は、その一例である。

そもそも企業的都市経営は、「企業化、収益化」を前提とする分だけ市場原理との接点も大きく、「市民の選択」や「参加する経営」を十分に尊重したときのその「収益化」との齟齬をもともと潜在させる面がある。さらに、個々の事業対象についていえば、同じく市場原理との接点が大きいため、資金はもちろん、経営上の力量や専門知識が要請されるだけでなく一定の事業リスクをも伴うことになる。よって、地元農家の参加によった観光農場や神戸ワインなどの一部の事業をのぞけば、市民の具体的な参加による経営には困難が伴うこともあって、多くの事業は官主導の色彩を濃くせざるをえない。

こうして、神戸市の企業的都市経営そのものへの市民参加についてみると、それは総

じて、「協力型、同調型の参加であって、決定権を保障された”有効感ある”制度的参加ではなかった」、つまり、宮崎は企業的都市経営の「市民化＝民主化」には大きな課題を残したといわざるをえない（高寄 1992：101―103）。それは、「開発利益の自己吸収」という行政分野、つまり「企業化」や「収益化」を前提とする事業分野において、その原理との齟齬をきたし得る、もしくは背反し得る「市民化＝民主化」の営みをどう並行させ得るのか、という根本的な問題を孕んでいる。「開発利益の自己還元」としての「社会化」や「福祉化」の論理との齟齬と同じく、企業的都市経営は、ここでも「市民化＝民主化」との齟齬の問題を潜在させているといわざるをえない。

こうして、自治という観点から企業的都市経営をみるとき、それは、既にみたとおり、あくまでも神戸市という自治体の分権的な「団体自治」の実質化をはかる面が強く、他方の「住民自治」の実質化は、上の問題を抱えるがゆえに、もともと目標課題の域を脱しにくいテーマであったといつてよからう。

#### [5] まとめにかえて

1990年代の半ばから、介護サービスの提供主体の問題や地域の産業や社会の活性化の担い手の問題を例にするまでもなく、準公共的・市場的なサービス分野における市場の進出、NPOやボランティアなどの非営利組織、そして従来からの地域住民組織が果たす役割、さらに、そこで果たすべき自治体の役割が大きな焦点になっている。多様化しつつある地域資源をどうコーディネートしつつ、どのような効果的施策をもってこのサービス分野の多様な住民ニーズにどう応えるか、その方向性と手法が問われている。それは、強まりつつある地方分権の波のもと、独自の政策運営をどう展開するかという自治体の課題に大きく関わっていることも言うまでもない。

企業的都市経営をこの文脈に据えてみるとき、宮崎神戸市政は、準公共的・市場的なサービス分野を精力的に開拓し、そこに一定の「開発利益の自己吸収」の体系を作りえたことは確かである。そこには、土地価格の上昇やインフレ利益を追い風にしえたという時代規定が横たわるし、また官主導への偏向がみてとれるにしても、そうしたサービス領域の拡大がもつ意味を、事業化という具体的な形のなかに明らかにした歴史的意義は小さくない。それは、そうしたサービス領域の市場主導による支配を回避し、公共性の一定のコントロール下に置く回路に道を開くものであった点でも意義があろう。とまれここでは、公共性による市場原理への積極的な参入と活用という宮崎の広義の思想的信念が、その企業

的都市経営を介して、こうした準公共・市場的なサービス分野の拡大の事実とそこに果たすべき公共性の役割という論点に一定の輪郭を与えた意義を指摘のみしておきたい。

また、地方分権への道が強まりつつある今日、その都市経営を介して、中央集権の壁に対する神戸市独自の分権的な団体自治のあり方を実践的に提起した宮崎の実績も相応に認められねばなるまい。しかも、減量経営を強いる行財政改革という当時の時代背景を考慮するとき、その実績がもつ意義も決して小さくはない。

ただ、上の思想的信念に基づく宮崎の企業的都市経営は、「開発利益の自己吸収」の綿密な体系ではありえても、既にみたように、それ自体が「福祉化」や「社会化」、また「市民化＝民主化」の論理との齟齬を潜在させる面があることは否定しえない。今日、拡大しつつある準公共・市場的なサービス分野において、「市民化＝民主化」に支えられた都市施策をどう効果的に進めるかが求められている。そこには、宮崎神戸市政が推し進めた企業経営的な手法の他にも幅広い選択肢があるのはいうまでもない。しかし、そこに共通して問われるのは、自治体の政策運営上の力量とともに、このサービス分野における責任ある「市民」とその役割、そして参加のあり方であることだけは確かであろう。宮崎が残した課題は重い。

#### 参考文献

- 神戸都市問題研究所編 1990 『都市政策 特集 都市政策の総括』第59号
- 佐野雄一郎1977 「公共デベロッパー論」、神戸都市問題研究所編『都市政策論集第2集 都市経営の理論と実践』勁草書房
- 自治体問題研究所 1979 『「都市経営論」を批判する』自治体研究社
- 高寄昇三 1985 『現代都市経営論』 勁草書房
- 高寄昇三 1990 『都市経営思想の系譜』 勁草書房
- 高寄昇三 1992 『宮崎神戸市政の研究 第1巻――企業的都市経営論――』勁草書房
- 高寄昇三 1993a 『宮崎神戸市政の研究 第2巻――公共デベロッパー論――』勁草書房
- 高寄昇三 1993b 『宮崎神戸市政の研究 第3巻――自治体経営論――』勁草書房
- 高寄昇三 1993c 『宮崎神戸市政の研究 第4巻――都市政治論――』勁草書房
- 高寄昇三 1995 「防災都市と都市経営」 『都市政策』第79号
- 高寄昇三 1999 『阪神大震災と生活復興』 勁草書房
- 広原盛明 1996 『震災・神戸都市計画の検証――成長型都市計画とインナーシティ再生



の課題――』自治体研究社

宮本憲一 1990 「都市経営の総括」、『都市政策』第59号

宮本憲一 1995 「都市経営から都市政策へ――震災の教訓と新しい街づくり――」、  
『世界』（1995年4月号）

宮崎辰雄 1971a 「都市の実際の運営――神戸市の例」、柴田徳衛、石原舜介編『NH  
K市民大学叢書16 都市の経営』日本放送出版教会

宮崎辰雄 1971b 『市民都市論』日本評論社

宮崎辰雄 1977 「都市経営運営論」、神戸都市問題研究所編『都市政策論集第2集 都  
市経営の理論と実践』勁草書房

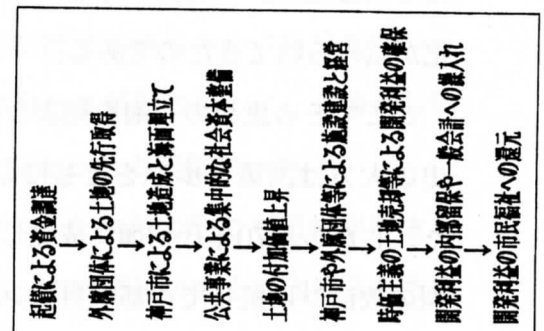
宮崎辰雄 1985 『私の履歴書』日本経済新聞社

宮崎辰雄 1993 『神戸を創る――港都50年の歴史――』河出書房新社

表II-4-1 神戸市の都市経営の内容

図II-4-1 神戸市の公共デベロッパー方式

区 分	内 容
資金運用	資金調達 政府資金、公営公庫債、住宅公庫債、銀行縁故債、市場公募債、ドイツマルク債、西神開発交付公債など
	出資金 関西電力、神戸高速鉄道、神戸商工貿易センター、阪神高速道路公団、神戸外貿埠頭公社など
	貸付金 神戸高速鉄道、中小企業等融資、住宅建設資金、フェリー埠頭公社、公害防止設備改善資金など
	基金 西北神地域等開発基金、土地開発基金、港湾等開発基金など
開発事業	交通経営 神戸高速鉄道、六甲有馬・摩耶ロープウェー、表六甲・新神戸トンネル、西神戸有料道路、三宮・花隈駐車場など
	不動産経営 神戸中央冷蔵株式会社、神戸埠頭株式会社、神戸地下街株式会社、商工貿易センタービル、ポートアイランドビルなど
	都市開発事業 ポートアイランド・六甲アイランド建設事業、西神ニュータウン建設事業、住宅供給公社分譲事業、三宮・新長田市街地改造事業
余暇事業	都市サービス業 舞子ビラ・タワーサイドホテル、須磨・摩耶国民宿舎、ひよどりごえ総合基園、神戸デパート、市民生協共済事業、サン舞子マンション、西神CATV
	イベント・商品開発事業 ポートピア'81、ユニバーシアード、フェスピック、ファッション・ショー、神戸ワイン、神戸チーズ
	レジャー施設事業 水族園、海づり公園、ワイン城、六甲山牧場、マリナーパーク、フルーツパーク、舞子ゴルフ場



\* 高崎(1993a:81)から再掲

## [1] 都市自治の時代へ

グローバル化と国民国家の変容のなかで、いま地方自治体は国際化と分権化に対応した内的再編を余儀なくされている。果たして、単に行政改革としての地方分権を超えて、ボーダレス化する経済社会に適合し、地方のイニシアティブに発する「グローバルな」政治システムとして、国家とは相対的に自律した自己決定権を持つ地方政府として、地域住民の自立性に依拠する地方自治（"グッド・ガバナンス"）を実現することができるだろうか。

或ものはその可能性ないし徴候の一端を、90年代後半に噴出した住民投票運動をはじめとする市民運動の裡に見いだすだろう。そこには、地域の自己決定を原則に、国家と自治体との新たな関係を構築しようとする志向が認められる。このような政治文化は、一朝一夕になったものではない。なによりも、市民運動とともにあることを政治の基調としてきた、「革新自治体」の政治文化に対する貢献が省みられるべきであろう。そこでは、〈市民生活優先〉、〈自治・分権〉、〈参加〉を政治の示導動機として、〈地方自治〉の実体化が試みられてきたのである。

ここでその思想の一端を見ようとする伊藤三郎氏が市長を務めた川崎市の場合、その市史の大方は国策と歩みをともにし、京浜工業地帯の中枢を担うことで市勢を拡大してきた。しかし、70年代初頭に成立した伊藤革新市政以降の川崎市は、そのような〈国家主導型の政治〉に抗して〈都市自治〉を掲げ、〈市民・自治体型の政治〉への転換を推進したことでは、まさに垂範的な自治体といわざるをえない。

現在の高橋清市長のもとでも、都市自治の原理から発するシティズンシップの行政的改善において、川崎市の嚮導的な地位が示されている。たとえば、「市民の代理人」として行政を監視するシステム、「市民オンブズマン制度」を全国に先駆けて条例化し施行していること（1990年）。定住外国人の地方参政権問題について、全国に先駆けてその代償措置として「外国人代表者会議」（1996年）を設置していること。また、地方公務員一般行政職受験資格のいわゆる「国籍条項」について、政令指定都市でははじめて自治省の反対を押し切ったかたちで、管理職への昇任では制限を設けたものの消防職を除くすべての職種で撤廃したこと（1996年）。

地方自治における外国人市民の位置付けは、分権化に相次ぐ課題として意識されて然る

べきところである。川崎ではすでに伊藤市政のもとで指紋押捺拒否者の不告発（1985年）を決めるなど、在住外国人の市民としての位置づけに一定の方針を示してきた（『全国革新市長会ほか編、1990、157頁』参照）。さらに、外国人市民の代表を選出してまちづくりの議論を行い、その意思を行政が受けとめるという外国人議会の創設は、外国人市民の政治参加への先駆的な試みである。ここには、革新自治体のなかで育まれてきた行政と市民の双方における自治意識の高まりがある。国の定める苛法苛令に、〈都市自治〉の原則から新機軸をもって処するこのような措置の多くは、しばしば「川崎方式」の名を冠せられるが、結局は国の追認するところとなり、各自治体の動きを活発化させていることは周知のところである。

いわゆる「革新自治体の時代」は安保反対運動の挫折から始まる。それゆえ、〈革新首長の存在意義〉については、地方行政機関を手中におさめようとする運動諸勢力の側でも、政治舞台そのものの戦略的転換〔松下、1961〕としての提議から、「国政革新の原動力」（革新統一戦線形成）としての意義の奨揚〔有田、1975〕まで、種々の議論があった。ここでは、まさに「参加民主主義時代の戦略点」〔篠原、1977、162頁〕であることを自覚し、革新自治体の獲得よりも「自治体の革新」を取為したものとして、伊藤革新市政を捉えようと思う。けれど、「地方行政を都市自治へ」と転換せしめるべく「自治を問い直すノロシ」をあげつづけた、この温顔にして堅忍不拔の自治体革新者なしに、この新しい時代局面に対処する方途は我々の為知るところとはならなかったのではないか。

本論の意図は伊藤氏追頌ではなく、また氏の治績すべてを称えようにも紙幅が許さない。随分と端折ることになるがほんのいくつかの例から、市民福祉の向上に向けられた氏の行跡は、いわゆる「善政主義」でも「都市経営」としてでもなく、今で云う〈市民的公共圏〉を創出するための自治体革新であったことが呈示できればと思う。

## [2] 「市民の代理者」

伊藤三郎氏は1997年10月16日、川崎市麻生区の病院で逝去された。大正九年千葉に生まれ、享年77歳であった。旧早大商工卒。通信省航空局、兵役を経て、昭和二六年に川崎市役所に入所し、昭和三五年から昭和四六年まで川崎市労働組合連合会執行委員長などを務めている。そして、昭和46年4月の初当選から、平成元年10月に引退するまで5期18年間の長きにわたり川崎市長をつとめた。

伊藤氏は、在任の前半10年を述懐する『ノミとカナヅチー人間都市づくりの10年』

(1982)を著している。それによると、大隈重信と鈴木茂三郎が尊敬する人にあげられている。大隈は政治家であると同時に教育事業、文化事業に力を尽くした明治文明の推進者である。鈴木は、戦後は社会党の書記長・委員長を務め「青年よ銃をとるな」との呼びかけで有名な、またその筆名が五つや六つでは済まない著述家であった。「尊敬する人」は名目的なものでない。長洲一二（神奈川県知事、当時）は同書推薦の言葉で、伊藤氏の庶民性と、映像祭など文化行政にかける執念のすさまじいことを述べている。伊藤氏の治績にも、平和と文化への寄与そして民衆政治家と目されることへの意欲がみられる。また思想・信条を聞かれて、「憲法のなかの自由と人権の尊重という原理をすべての階層に徹底していくこと」と即座に答えている〔伊藤、214〕。日本国憲法は、伊藤氏の政治理念を言い表したものとなっている。この狂狷なくして、川崎の市長職として指導性を揮うことはできなかっただろう。

「市民の代理者としての市長に就任しました」とは、初登庁の折り市民、市職員に向けての最初の発声である。「代理者」とは市民の信託を受けて当選したということはもちろんだが、市民の手に行政を取り戻す役割を担っていることの表明であった。

### [3] 公害企業と行政

すでにして伊藤市政の試練は始まっていた。ひとつは南部地区を中心とする公害対策問題であり、もう一つは北部住民を中心とする流通センター建設反対運動（「緑の憲法」制定運動）である。いずれも、就任早々の革新市長の理念と現実的力量問う緊急性をもっていた。

川崎市はコンビナートができた1960年の時点で、市公害防止条例を施行し公害審議会を設置している。しかし、実際の市の公害行政は市民に背をむけたものであった。のみならず、行政が「調停と抑圧」の装置と化してしまっていた。市がとっていた汚染測定と発生源工場への警報という措置は、汚染隠しのカラクリとも言うべき杜撰なものであった〔芹澤、26頁〕。

そうした状況をもたらした政治経済的構造、それに伊藤革新市長誕生の経緯については詳述できないが（〔大澤、1987〕ほか〔島崎・安原編、1987〕所収の論攷を参照）、"公害の町からくらしの町へ"をスローガンにしてたたかい、「公害選挙」と呼ばれた選挙戦であった。革新政党の共闘、市内労働組合勢力の結集があつて勝利した選挙戦であり、当時の思潮からすれば＜総資本対総労働の正面对決＞というべきだが、公害に対する取り組み

をはじめとして伊藤氏の政治・行政の論理は、つねに「都市問題」に取り組み、都市問題の解決をとおして政治行政を変えていこうとするものである。曰く、「このような時代と背景のなかで、私は、"青い空、白い雲"をとりもどしく人間都市川崎を創造する>ことを公約として、川崎市民の信託を得たのであった。」〔伊藤、55〕。

周知のように、伊藤氏は、機構改革で公害局や公害研究所を設け、全国に例のない厳しい目標値の公害防止条例をはじめ、患者の療養を助ける条例や公害健康被害補償条例などを次々制定した。また、小児ぜん息の療養教育施設「あおぞら学園」を設置するなどの大転換を見せていく。新しい公害局には121人もの要員が当てられている。

川崎市公害防止条例は72年2月市議会に提案されたが、そこには「市民生活における安全性、健康性、快適性を保障する環境権の樹立」が宣言されている。この条例では、大気汚染、水質汚濁、騒音に係わる環境汚染の浄化の手法として、環境目標値、地区別許容排出総量規制を設けて、「川崎方式」と呼ばれる規制となった。この環境目標値は国の定めたものより極めて厳しい措置規準であった。「自治省、環境庁から、国の法令及び神奈川県条例に抵触するとの一部の異論」があったが、結局、この総量規制方式は国の総量規制を誘発することともなった。

この上乘せ型総量規制が「川崎方式」と呼ばれる最初のものだが、「伊藤方式」と呼ぶべきものがある。公害防止条例は、市民の権利としての環境権、健康と福祉を阻害してはならないという人権擁護の思想を基調としている。と同時に、その取り組みは、都市を市民に取り戻そうとする取り組みであった。加害企業に対して、生活共同体たる都市の一員としての義務と責任を追及するものであった。自治体としてなすべきことは被害者救済の緊急性だとして、伊藤氏は、加害企業と被害住民とのあいだに介入する。各企業に対し公害防止計画の提出を要請するのみならず、被害者救済費用等の企業負担についての要請を大手企業43社におこない、公害対策・被害者補償基金のために43社の〈社長会〉を提唱した。いわゆる公害健康被害訴訟の論理は、民事上の不法行為として加害企業と被害者のあいだの問題というものであり、地方行政はかかわりを回避ないし忌避していたのが実状である。それに対して、伊藤氏は行政が積極的に被害者と加害者の間に入って斡旋、仲介する方策を採ったのである。

この方式によって、1973年には、43社の財源負担（市への寄付というかたち）を基本とする公害対策と補償のための基金が創設され、「川崎市公害病認定患者療養生活補助費等助成条例」が制定され制度化された。また、一般に公害健康被害補償制度と呼ばれている



のは、国が1973年に制定した「公害健康被害補償法」に基づくそれだが、その補償法では関与しないいわゆる過去分の補償を中心にして、やはり大手企業43社の負担を運用財源とする「川崎市公害健康被害補償制度」を74年から実施している。

川崎公害訴訟も1996年12月に企業との和解が成立し、企業の責任が定着した。しかし、その歳月をみよ。自治体が介入する必然があった。都市における深刻な外部不経済を指摘しその費用負担を事業者にもとめたところに、伊藤氏の自治思想の具体的性格が垣間見られる。伊藤氏は公害をもたらした経済優先至上主義の裏面に「人権思想の未定着性」〔伊藤、54〕を見る。そのうえで、「企業はみずからが地域社会の一員であるとの自覚をもって、公害被害者救済の第一次責任を負うべきである」〔伊藤、63頁〕という思想である。

#### [4] 開発差止と「緑の憲法」

もうひとつ就任早々対処を迫られた大問題がある。流通センター開発計画とは、前市長任期中に決定せられた多摩丘陵地開発計画であり、その実施体制はほとんど固まっていた。「流通業務市街地整理法」（1966）により、市は中央卸売市場の建設陳情書を提出し、70年政府は34億円の予算を計上（翌年上乗せして合計70億円）した。市でも70年に「流通センター建設準備室」を設置し市場施設費16億円を可決していた。この建設計画反対の運動は、「緑の憲法」という自然環境保護条例を求める全市的な激しい住民運動に発展した。「緑の憲法」（「川崎市を樹木の緑で覆い、環境をよみがえらせる都市づくりをすすめるための市条例」）の直接請求運動の展開。これは、市民の手で自然環境の保全、まちづくりを総合的に組み込んだ条例づくりであり、全国でも初めての試みであった。住民自治にとっての一里塚であったが、伊藤市長にとってはその政治姿勢を問われる踏み絵である。如何せん、行政は国も市も流セン建設計画を既定のものとしている。

「緑の憲法」は、本会議で否決された。そこで伊藤市長は、「これは緊急かつ重要な課題であり、市長は請求者の意図と基本的に一致する。しかし、既存の法令との関係、財源負担の問題など、さらに総合的な検討を要するいくつかの点について整理、補完をおこなった上で請求の趣旨にそうことが適当と考える」と意見書を付記した。また、質問に答え「川崎における緑の破壊を即刻くい止めるため、最大限の努力を明日からでも始める」〔芹澤、116〕、と。

かくして、「緑の憲法」直接請求は否決されたものの、伊東市長の手によって甦り、市民運動代表も加わった「自然環境保全審議会」が設置され答申を提出する。伊藤市長は

「川崎市における自然環境の保全と回復育成にかんする条例」案を提出し、全会一致で可決され、環境保全局の新設となるのである。

ところで、この条例には「市民の申し出権」という全国でも例のない条項がある。市民が、自然環境保全地域にしたいという土地がある場合、市民は市長に対して保全指定を申し出ることができ、市長はそれを尊重しなくてはならない、というものである。市民申し出権は流セン建設予定地内をはじめ、その他開発地域で次々行使された。この市民申し出権は、まさに市民が市の環境政策の主人公であるというという精神を物語っている。

（「緑の憲法」制定運動については〔前川、1975〕を参照）。

環境問題については、全国に先駆けた環境アセスメント条例（「川崎市環境影響評価に関する条例」1976年成立）が挙げられなければならないだろう。川崎方式と呼ばれる環境行政には、「川崎市公害防止条例」、そして今見てきた「川崎市における自然環境の保全及び回復育成に関する条例」があるが、これらはいわば「対症療法的事後処理」であり、事前に対策を講ずる「先取り行政への転換」がこれを生んだのである〔松本、1977〕。

#### [5] 都市憲章の奇跡と幻影

地方自治法の改正（1994年）、合併特例法の改正（95年）、地方分権推進法の成立（95年）と分権化の趨勢が強まっている。国主導の推進計画に委ねるだけでなく、翻って、地方自治体がその固有性をみずから主唱する自治体憲章を制定し、まちづくりのための総合計画制度の改革を行うことは時代の急務に属すといえるだろう。

その先駆性のゆえか、廃案になり「幻の都市憲章」と呼ばれる試みが川崎にあった。「川崎市都市憲章」条例案（前文と三編十一章からなる）である。伊藤氏は、すでに初出馬時の公約として社共政策協定書にも都市憲章の制定を唱っていた。具体化への動きは、1972年の正月の年頭記者会見で、〈都市憲章〉の制定をあげ、起草委員会の設置と市民討議を声明したところから始まる。

川崎市が試みた都市憲章は、「市民憲章」あるいは「都市宣言」的なあるいは「基本構想」的事項をもちろん含むが、いわゆる市民の公德心の昂揚や産業の振興、文化の向上を唱うスローガンとしての「市民憲章」とは趣が異なる。都市の目標や機能や行政のあり方等を方向付ける、実定法としての法的憲章である。

72年8月に「明日の川崎を語る」（都市憲章づくりのための市民討議）が始まり、同時に都市憲章起草委員会が発足する。起草委員会の委員長を務めた小林直樹氏と、副委員長

を務めた黒沼稔氏は、それぞれその経緯と趣旨と法律学的な苦心を論攷に残している〔黒沼、1975〕〔小林、1982〕。

「神奈川新聞」の社説（73年2月19日付）では、答申されたばかりの都市憲章原案にふれ、「原案答申を受けた同市長は『自治を問い直すノロシを、どこかでだれかが打ち上げる必要を感じていた』と話している」とある。伊藤氏は、この憲章の条例化に固執するが同年中に二度までも否決された。「保守優位という現実の政治状況、および主権者たる自覚に乏しい多数住民の意識状況が、革新性の強い自治体憲章を妨げる基本要因になっているといえよう」〔小林、1982、9頁〕と厳しい判断がある。市長就任二年目にあって、議会与党は少数派であり、そしていわゆる「草の根保守主義」の根強さを払拭できているわけもなかった。

同憲章では、自治体の権限の拡充、住民自治の拡大が「もっとも高い意味での憲法政策として」主張された〔小林、6頁〕。地方自治体の組織や機能は地方自治法で詳細に規定されている。それゆえ、「原則として形式上地方自治法等違反となる可能性のある規定案は予め削除したため」、「多分に現実妥協的なものになった」〔黒沼、69頁〕というが、とはいえ、国全体の統治機構の一環として地方自治体を位置づける色彩の濃い地方自治法に、根本的な異議を差し挟むものとなっている。全体として、憲法に云われる権利を集約し再確認する啓発的な意義をもち、都市自治を標榜することで斬新かつ「ラディカルな民主性」〔小林、9頁〕を主張するものとなっている。たとえば、憲章第1章第1条では「わたくしたち市民は、……平和のうちに生きる権利を有することを確認」し、第2条では「わたくしたち市民は、あらゆる機会を通じて平和都市の創造と建設につとめる。戦争を目的とする施設、平和に反する施設は認めない。」と宣言している。また、第2章第8条では、今日の情報公開制度を先取りして宣言している。曰く、「市民は、川崎市の主権者として、つねに市政の実状を知る権利を有する。」、と。

都市憲章は伊藤氏の立候補時からの腹案であった。初登庁の日、市の全職員に呼びかけかつ配布された「就任挨拶」の一節では、こう述べられている。

「したがって、都市は平和を願うトリデでなければなりません。／いかなる権力も介入することのできない都市づくり、そこに住民の手による都市があるのであります。／私は、全市民的次元にたった市民と都市との合意による都市憲章を制定し、人間都市、くらしのまち川崎の目標を設定いたします」、と（伊藤、44頁）。

小林によれば、憲章に盛り込まれた自治思想は、国民主権の見地から自治制を捉え直そ

うとする、針生誠吉『自治体憲法論』（1957）、羽仁五郎『都市の論理』（1968）、松下圭一『市民自治の憲法理論』（1975）の系譜に連なる旨のころみである〔小林、6頁〕。都市憲章条例案第2章第6条に、「わたくしたち市民は、自治権の確立・拡充につとめ、川崎市を名実ともに民主的な自治都市とする」とあるように、政治的、社会的、文化的な成熟の可能性が都市自治をめぐる捉えられている。そして、就任挨拶における熱のこもった「都市は平和を願うトリデ」、「いかなる権力も介入することのできない都市づくり」という表現は、些か古いレッテルを用いれば、「都市社会主義」と名づけられるところであろう。しかし、伊藤氏の力点は、行政が、主権者としての自己主張を求める市民が生まれる政治的風土や市民文化の培養土となることにあり、端的に「都市自治主義」と呼ぶ方が妥当だろう。

「とりわけ日本の工業化社会の発展に先駆的役割を果たし、都市化のひずみをもっとも顕著に受けているこの川崎で都市憲章が生まれるならば、これはまさに、わが国の都市自治に歴史的な転換をもたらすキッカケとなるのではあるまいか。……市政の主人公は市民自身だと言うことが、市民の実感として受けとめられうるまでに市民主権が内実化する状況を、市政展開の中に可能な限りつくり出していく。そして、そのことが果たされている中で、主権者としての自己主張を求める市民が生まれる政治的風土や市民文化が培われ、都市における市民自治の実体化がはかられる。」〔伊藤、93〕。

#### [6] 区民懇話会

伊藤氏は、市民の行政への参加システムの一つとして、都市憲章条例案の策定過程（72年）や新（第三次）総合計画の策定（74年）の場合にも、市内数十カ所で市民を対象に市民討議を実施する「市民討議方式」を案出し実施している。区民懇話会（区民懇）も、伊藤氏は就任一年後から一つの広聴制度として開催してきた。市長以下市の幹部が市民の要望を直接に聞き、対策を即決することもあった。市民の要求を基礎とする「先取り行政」の一環として、行政と市民との距離をなくそうという趣旨から始まったものである。ところが、78年年頭に伊藤氏は、4月を目途に区民懇を要綱によって各区毎に常設化する方針を声明する。その4月には、自民党市議団が「区民懇」を、議会制民主主義を無視したものだとして「ボイコット」を表明するなど、すんなりと進んだわけではない。

「今日の時代は、市民参加ではなくて、行政参加であるべきじゃないだろうか。つまり、市民は主権者ですから主権者同士が議論をする。そこに行政が入って行って、市民全

体の議論のなかからのまちづくりをすすめていくという、そういうあり方が正しいんじゃないか」〔伊藤、237〕。

伊藤氏は後に、このように謙虚な言い方をしている。が、地域末端の草の根保守主義、あるいは人権や自由などの価値を共有する市民社会の観念が培養されてこなかった政治風土、政治文化に対して一石を投じる意味が当然あった。それまでの広聴制度では、「参加者が、開催のたびごとに替わり、一つのテーマについて継続していかないこと、市民対行政というタテ型参加方式であることなど、必ずしも、市民同士の合意にもとづく問題解決の場としての機能は果たし得ない」という確固たる位置づけがなされている。

制定された「川崎市区民懇話会設置要綱」では、区民懇は各行政区毎に50任の委員からなる市民が主体的に運営するまちづくりのための討議と実践の場として、いわば市民小議会ないし市民審議会の性格をもつものであった。すなわち、市民が直接行政の政策形成・決定のプロセスに日常的に関与するというものであり、いわば「行政的直接民主主義」を実践しようというのである。議会制民主主義をないがしろにした制度だという批判にも一理はある。

「私は、多くの市民が、地域の将来について語りあい、意見を出し合うなかで、新の意味での地域主義がはぐくまれ、地方自治を発展させていく、そんな期待と確信をもっている。……まさに、この新しく生まれた区民懇話会は、民主主義の学校としての地方自治の基本的な演習、実践の場であるといえるのではないだろうか」〔伊藤、159〕。

ここには、「都市問題」の解決、都市づくりを発想の根本にし、都市を生活共同体となし、市民全員参加による市政こそ都市経営の理念だとする思想がある。「民主主義の学校」という聞き慣れた言葉がこの上なく新鮮にひびくのはそれゆえであろう。市民の政治参加は、しばしば、国家あるいは地方行政の体制権力に対する被害者意識に囚われたものであったり庇護を求めるものであったりした。それに対し、区民懇の意義は、市民が地域社会のありかたを自らの責任において決定することを求め、主権者として公論をたたかわせる場を設け、社会化された自己決定―自己責任の意識を醸成することにあった。"草の根保守主義"が息づく前政治的領域に、公論をたたかわせる〈市民的公共圏〉を形成し挿入するというのが、区民懇の思想である。

## 〔7〕 情報公開と自治

都市憲章条例は成立しなかったが、そこに盛り込まれた理念や都市づくりの意匠のそれ



それは、その後かたちを変えて実践されていく。たとえば、83年に諮問機関「第一次文化問題懇談会」で討議され、「2001かわさきプラン」としてまとめられた構想の都市づくりの基本的立場そして都市像にも反映している。そして、なにかんづく情報公開の制度化（情報公開条例、1984年成立）は、都市憲章条例案の基本理念となる「市民主権・自治」や「知る権利」を保障するものとして具体化されたものである〔川崎市情報公開制度10周年記念誌編集委員会／川崎市公文書館、1993〕。

81年3月の記者会見で伊藤氏は、情報公開条例と「情報公開センターともいえる公文書館」の建設構想を表明した。情報公開はまさに、「開かれた市政」の実現をめざそうとする市の基本姿勢を明確に示したものとして注目される。行政の「守秘義務」の支配下におかれてきた情報を公開することは、行政と市民との新しい関係を自治の名において創り出すものである。同条例の施行、統合的な情報公開を推進する中心施設として、川崎市公文書館が川崎市公文書館条例にもとづき開館されているが、実に公文書館の構想も71年の就任直後に打ち出していたものであった。

このように、情報公開条例として実現された都市憲章の精神は、地方行政が国家の行政機関の一つであることから脱し、市民協同の生活共同体としての都市づくりの中核を担うものであらねばならないという、行政の革新、転換を基調とするものであった。70年代当初から、革新自治体を中央国家権力の争奪を志向する運動の一環に位置づける見解よりも、都市自治そのものに力点をおく自治体革新を志向していたところに、伊藤氏の都市自治思想を見ることができる。

#### [8] 行政機構改革とその陥穽

就任数ヶ月後、職員の志気を高めるためのいわゆる人事の刷新のみならず、都市経営の身構えを一新する機構改革をおこなっている。企画調整室、市民局、公害局そして公害研究所、市民センター、税務局と総務局財政部を統合した財政局などを新設し、発令総数965名といった大規模な改革であった。伊藤氏はそれを、「市民生活優先を目的とした市民参加の市政であり、科学的機能的行政の推進」〔伊藤、48〕を考えた、「住民自治の理念に基づいた内部体制の改革」〔同、53〕の一環としている。

内部体制改革の眼目は、企画調整室（後に企画調整局）の新設にあった。「都市問題の激化、行政需要の多様化に対処し、先取行政を推進するとともに、行政各部門が有機的に結合された総合的な基本計画の策定及び調整並びに都市問題の科学的調査研究等を所掌

する部門として、企画調整室（局相当）を新設した。」〔伊藤、53〕。

この設置趣旨からみると、「先取行政」、「行政各部門の有機的結合」ということから、企画調整室は市行政の施政理念とその実施体制を収斂させた頂点に位置付く。

そのような集中制はなぜ必要であったのか。その意義は、都市憲章条例制定にかけたものと同じく、行政機関から自治機関への転換を図ることにある。第一に、これまでの地方政治・市行政と市民との関係の〈過去像〉の厳しい点検と反省を迫ることにある。すなわち、法令墨守型の都市行政、中央の「各省行政」を受けての「都市の各部局行政」、国の縦割りの下請機関としての地方行政のあり方を払拭することである。第二に、地方自治体としての川崎市の〈現実像〉に普段の問いを投げかけ、自治体改革の動因とすることである。「総合的な基本計画の策定及び調整並びに都市問題の科学的調査研究」とは、まさにそのことを指している。そして、第三として、市民自治の〈未来像〉にむけて自治体が従来の行政の枠を越え、先行的に問題を解決していくことである。「行政需要の多様化」、「先取行政」とは、市民自治の中心として主体的に都市経営をおこない、自主的団体として市民福祉のために総合的活動をする、市長のリーダーシップと組織とが一体となった都市経営という施政方針を意味している。

この機構改革には、少なくとも国の縦割りの下請機関としての地方行政を脱し、都市固有の構想に基づく、都市自治体固有の経営が志向されている。すなわち、そこにはすでに総合的な都市づくり、あるいは都市独自の要綱や条例（都市憲章等）にもとづいた都市経営への志向を見ることができる。すなわち、「行政実務」に汲々とするばかりに国の下請機関に成り下がり、自ら携わっている都市経営の全体を考えることができないでいる事態の改革である。これを「地方行政」から「自治体経営」ないし「都市経営」への転換といえることができる。

しかし、一般に云われる「都市経営」には、その性格を異にする種々の思想が区別される〔田村、1975〕。たとえば、企画調整室や各部局幹部が選良層として、いわば受託経営者層（シティ・マネージャー）となり、トップ・ダウン式の行政をおこなう危険も同時に存している。伊藤氏には、一種の「民主集中性」と見えていたであろうこの統合的な都市経営方式は、選良的善政主義と市民自治の中心としての自治行政との嶮難な均衡を前提にしている。その均衡が崩れたのは、伊藤市政5期目終盤のことである。

1988年に発覚した川崎駅周辺再開発事業にからむ、「川崎市K助役のリクルート疑惑」のことである。いわゆる百条委員会が設置され、事件の経緯は明らかにされている。川崎

駅周辺の再開発事業で、特定企業に川崎進出の便宜供与がおこなわれていた。駅周辺にインテリジェントビルが林立し、ハイテク産業都市基盤ができた過程でのことである。いわゆる民活路線を基調にした効率的な都市経営が叫ばれていた時期にあたること、また四全総（1987）にもとづく首都圏改造のなかで川崎市がハイテク産業業務都市に位置づけられたという事情のなかでのことであったのは、国策とは別の独自の都市づくりをめざした伊藤市政にとってこの上なく皮肉な事件であった。「K助役」の企画部長、企画調整局長時代における特定の政・官・財共同のシンクタンクとの関係によって、市の都市整備計画が国主導の国土再編事業と提携したかたちになったのである。そのようにして"上から"もたらされた都市構想は、「幻の都市憲章」を基調とした「2001かわさきプラン」の描いた都市像を偏頗に歪曲したものであった。市民はこの構想に疑問をもち、シンポジウムやフォーラムを開き、市に質問書を突きつける市民運動を起こした。

このリクルート疑惑の渦中で、病気療養中であった伊藤氏が勇退し、助役の一人であった高橋清氏が新市長に就任する。そして、「K助役」が都市構想の権限を集中させていた企画調整局を解体し企画財政局を作り、企画調整局の仕事は都市整備局や経済局に移譲し、企画調整部門を市民局の企画室に移した。高橋市長曰く、「企画も、実行もと、権限が集中していたことに問題があった。牽制作用がなければ、かならずリクルート疑惑のような弊害がでる。だから、企画調整局をつぶした。」（以上の経緯の詳細は、〔芹澤、1991〕を参照されたい）。

科学的・統合的・「先取り」的中枢部局の存在は、過渡的なものでなければならなかった。行政の一体性を体現したはずの部局は、選良の慢心の隙をついて、市民から遊離し国策の意を呈したシンクタンクとの癒着をもたらしてしまった。都市が健全であるためには、都市経営の構想はつねに市民の監視にさらされ、＜市民的公共圏＞の討議を経たものでなければならない。

#### 参考文献

- 有田光雄〔1975〕「自治体革新と自治体労働運動の任務」『現代と思想』no.19、21-41  
伊藤三郎〔1982〕『ノミとカナヅチー人間都市づくりの10年』、第一法規出版。  
市川邦彦〔1975〕「機関委任事務の現状と対応－川崎市の場合」『都市問題』第66巻第8号、49-61。  
大澤善信〔1987〕「政治勢力の構成とダイナミズム」（島崎稔・安原茂編『重化学工業都

市の構造分析』所収)。

川崎市情報公開制度10周年記念誌編集委員会／川崎市公文書館、[1993]『開かれた市政の実現をめざして——川崎市情報公開制度10年のあゆみ——』川崎市。

黒沼稔 [1975] 「都市憲章条例の構想——川崎市での試み」ジュリスト増刊総合特集no.1、  
『現代都市と自治』66-75

小林直樹 [1982] 「自治体憲章の可能性」都市問題第73巻第10号。3-13

島崎稔・安原茂編 [1987] 『重化学工業都市の構造分析』東京大学出版会。

全国革新市長会／地方自治センター編 [1990] 『資料 革新自治体』日本評論社。

島崎稔・安原茂編 [1987] 『重化学工業都市の構造分析』東京大学出版会。

篠原一 [1977] 『市民参加』、岩波書店。

芹澤清人 [1991] 『ふるさとの名は川崎——市民参加の町づくりを追って』、高文研。

田村明 [1976] 「都市行政から都市経営へ——都市経営論序説」『世界』第362号、43-56。

都丸泰助 [1975] 「地方都市政策の課題—福祉政策」『都市問題』第66巻第12号、61-72。

長洲一二神奈川県知事、自治労での講演「労働運動と市民運動は両輪」「自治体の革新と政治革新」『月刊自治研』1975/3、15頁。

前川清治 [1975] 「都市づくりと住民自治」ジュリスト増刊総合特集no.1、『現代都市と自治』所収、234-240

松下圭一 [1961] 「地域民主主義の課題と展望」『思想』1961年5月号。

松本秀夫 [1977] 「自治体における環境行政—川崎市環境評価条例のめざすもの」『都市問題』第68巻第3号、49-59。

### 3 地方都市と都市経営思想

#### 3-1 戦後八戸市の都市経営と「開発」

高橋 英博

##### [1] はじめに

戦後の地方都市における政策の潮流に、「開発」がある。各都市間での偏差や当該都市の歴史的局面ごとの内容差はあれ、多くの地方都市は、「開発」を目標もしくは旗手にしてその政策を展開してきたといつてよい。それは、自治体による各種の『総合計画』、とくに経済計画のあれこれに染みわたっている。都市経営を、広く特定の理念や思想による都市の一定方向への舵取りとみなせば、「開発」は、戦後の地方都市経営とそれを導く都市経営思想の本流といえなくもない。しかも、「開発」がもつ工業化や都市化や所得向上といった狙いとの親近性からして、それは、近代以降のかなりの日本の都市にあてはまる面が大きいともいえよう。

この国における全国総合開発の歴史や問題点のあらましは本間（1992）や北島（1998）に譲るとして、その端緒は1950年の国土総合開発法にあり、1962年の第一次全国総合開発計画がその実質的な幕開けとなったのは周知のとおりである。その拠点開発方式の舞台として新産業都市や工業整備特別地域が指定されるが、とくに前者の合計15都市は、その成果の程や評価はともあれ、つねに「開発」を指向してこざるをえなかった戦後の地方都市の代表格をなしている。そこでの「開発」の内実については、福武（1965）や宮本（1973）や北日本新聞社（1984）など多くの検証がなされているが、ここでは、戦後日本の地方都市が国家的な開発計画の実施舞台であり続けてきたことの確認のみに止めておく。この章では、そうした地方都市の一典型ともいえる青森県八戸市を事例にしてその都市経営の一端を素描し、「開発」を可能にさせてきた地方都市の側の内因を探る。それをとおして、「開発」という都市経営もしくは経営思想を受容する地方都市の側の思想的規定とその由来の析出を試みる。それこそが、「開発」を地方の内側から牽引してきたマグマだし、あわせて今後のその行く末を占う要石だと考えるからである。そのさいに止目するのは、八戸市の戦後歴代市長の言説、直接には回顧録やその類のものとする。わけても、新産業都市指定に尽力した岩岡徳兵衛（1979）、その後の膨大な都市基盤整備事業を推進した秋山皐二郎（1990）、1980年代のいわゆる転換期以降のハードとソフトの双方の事業課題を推進する中里信男（1997）の3氏のそれとする。



## [2] 都市経営としての「開発」

### 1) 一貫する「開発」路線

人口約24万人を擁する八戸市は東北北部の中核都市であり、1964年に八戸地区新産業都市に指定された周辺2市6町2村の中心的な工業都市である。製造品出荷額（1995年で約4,873億円）は、県内で圧倒的な1位を占め、東北でも第6位である。また、貨物取扱量（同年約3,058万トン）が仙台港に次いで東北第2位の港湾都市であり、さらに、水揚げの数量で全国第2位（同年約26万トン）、金額で第5位（同年約505億円）の全国屈指の漁業都市でもある。しかしそうした中核的な地位が揺るぎないものとなるのは、市内を流れる馬淵川河口・三角州の改修にあわせて港湾と第一臨海工業地帯の整備を終えた後、つまり、せいぜい1950年代後半からのことにすぎない。

表(企)-1-1は、八戸市の全国総合開発計画とその類の地域指定のあらましである。北接するむつ小川原も含めれば、この地方は、国の大規模開発プロジェクトの一大舞台であり続けて今日に至っている。八戸市は、これらの地域指定を梃子として、1963年以来の6次にわたる『八戸地区新産業都市建設基本計画』、そして1963年の『八戸市建設骨幹計画』を皮切りにした実質5次にわたる『八戸市総合計画』のもと、工業化とそのための産業基盤整備、そして生活基盤整備を柱とする「開発」路線をひた走ってきたといってよい。北東北の中核都市としての八戸市の今日の地位は、「開発」という戦後の一貫した都市経営路線の延長上にあるのは明らかである。

さて、6名の戦後歴代市長のうち、既述の岩岡が3期12年（1953.12～1965.11）、秋山が5期20年（1969.11～1989.11）を勤め、中里は3期目の現職である（1989.11～）。2期5年を勤めた第6代市長の夏堀悌二郎（1946.7～1951.4）が八戸港の戦後復興に先鞭をつけたとはいえ、上の「開発」という都市経営路線は、主に岩岡、秋山、中里の3氏によって担われてきたといってよい。いずれも、選出基盤は保守である。

### 2) 「開発」のあらまし

新産業都市指定以降の八戸市の「開発」を主な都市基盤整備状況からみると、産業基盤では港湾（工業港、商港、漁港）や工業団地（臨海が1ヵ所約175ha、内陸が6ヵ所約334ha）や流通団地（1ヵ所21ha）が整備され、1996年のFAZ（輸入促進地域）指定に伴う八戸港ポートアイランド（国際物流総合支援基地85ha）の埋立て事業も終わりつつある。その他、大小の橋梁を含む幹線道路も整備され、市域内部での区画整理事業も数多く

なされてきた。生活基盤では、住宅団地（公社・公団の造成10ヵ所約320ha）や高等教育機関（1高専、2私大）が整備され、また、医療や文化・観光、スポーツなどの生活関連の諸施設も一定の整備をみている。

つぎに、製造品出荷額、そして飲食業を除く卸・小売業の年間販売額の青森全県に占める八戸市の比率の変化をみると、前者は、1960年の約48%から1996年の約35%へと下げているものの、その圧倒的優位に変わりはない。後者は、1960年の約21%から1997年の約23%へと漸増している。また、八戸市の工業について主な製造品出荷額の構成比の推移をみた図（図1-1）からは、食料品（ほとんどは水産加工）と鉄鋼がその比率を下げながらも、各々全体の3割台と2割台を占めてきたこと、窯業（セメント）と化学（肥料）が全体に低下してきたこと、そしてパルプ・紙、飲料・飼料、機械器具が相対的に上昇してきたことがみてとれる。鉄鋼を除けば、低下してきたのは従来からの地場資源型の業種であり、上昇してきたのはどちらかというと原材料輸入型しかも県外からの誘致企業がその主導的な役割を果たしてきた業種である。

こうして、戦後八戸市の50年を振り返ってみると、「開発」は、ハード面の産業基盤整備を梃子としつつ、とくに外来型の工業、そしてサービス業を含めた商業の振興、つまりは経済開発を主な狙いとして遂行されてきたといっていよい。八戸市の工業については、それが基礎素材型業種にあまりに偏っているという難点が指摘できるものの、「開発」の狙いと手法の大筋については、他の新産業都市と並んでほぼ等質である。

### [3] 「開発」の背景と歴史的意味

#### 1) 「開発」の選択とその背景

上にみたような経済振興策としての「開発」は、ここ八戸市に限らず、多くの地方都市がおかれてきた戦後の状況、つまり、地域経済に占める農林漁業や地場産業の急速な後退とそれに伴う地域商業の衰退、そして若年層を始めとする人口の大都市圏への流出といった状況を背景にした、選択肢の限られた現実的な都市経営策だった面をむやみには否定しきれない。この国の全国総合開発計画については、公共投資先が「ハード面に特化」し、「地方における文化・教育、福祉、情報、国際化などのソフト面についてはほとんど触れていない」（本間 1992:4）という偏りが常に指弾されてきた。とはいえ、多くの地方都市の側にたてば、このハード面の「開発」に経済振興への切実な活路を求めてこざるをえなかったのであり、そのことは、上にみたその背景とともに、紛れもない一つの現

実として受けとめられなければなるまい。地方都市の多くは、自治を取り巻く中央集権的な壁を前に、限られた選択肢のなかからその経済振興と雇用や所得の確保を図ろうとすれば、まずは中央政府が打ち出す各種の開発計画の実状にたって、その経済振興に向けた基盤整備としての「開発」政策を否応なく選択してこざるをえなかったのである。中里が、戦後八戸市の歴史を「八戸のよさを引き出すための土台」と位置づけるとき（中里 1997 : 112）、その八戸市の歴史が先の表にみるように「開発」の歴史であったことを鑑みれば、それは、中央政府が打ち出す「開発」政策にのることが、「八戸のよさを引き出すため」の手段であったという認識を物語る。

## 2) 「開発」以前の産業の地場的性格

ここで、「開発」がもつ歴史的な意味を考えるために、ひとまず高度経済成長期以前の八戸市の産業の状況を大まかにみておくことにしたい。

この時期の漁業以外の主な産業としては、水産加工や魚肥（ペ粕）・魚油、そして小規模な製鉄、セメント、化学肥料（硫安）などの地場工業があげられる。前二者が漁業に依っていたのはいうまでもない。製鉄の歴史は藩政時代にまでさかのぼり、八戸藩は、出雲と並ぶ製鉄の二大産地であった。昭和10年代になり、日本砂鉄鋼業や八戸電気工業、中外工業など幾つかの製鉄工場が立地している。それを可能にしてきたのは近辺の久慈大野地域に集中する良質の砂鉄山であり、たたら製鉄に欠かせない大量の木炭資源、つまり無尽蔵とでもいえる広大な山林の存在であった（斎藤 1983、1985）。セメント業は大正8年に立地した日の出セメントに始まる産業だが、それも近辺の良質の石灰岩地帯と港湾や河川（馬淵川と新井田川）の存在によって可能であった。肥料（硫安）は、秋田県の松尾鉱山などからの硫黄・硫化鉱の積出港としての八戸港の存在や豊富な水力発電によって可能であった。また、豊富な木材とその運搬河川、そして製鉄業の一定の蓄積が、漁業とあいまって、細々としたものではあっても漁船を主とする造船業と機械器具製造業の成立を可能にしてきた。ちなみに、昭和10年には八戸造船鉄鋼組合が、11年には八戸鉄鋼機械工業組合が設立されている。

このように、戦前から高度経済成長期の始めまでの八戸市の産業は、漁業をはじめ林業や小規模の鉱工業などが互いに有機的な関連を形づくるいわば地場資源型の性格を色濃くしてきたといってよい。こうした地理上の立地や資源との緊密な関係の上に築かれた地域産業のあり方は、ここ八戸市に限らず、当時の多くの地方工業都市にも大なり小なりあて

はまるものであったといえよう。

さて、八戸市のこうした産業のあり方は、戦時中の空白を挟んで高度経済成長期の始めまで続くが（1963年の『第一次八戸地区新産業都市建設基本計画』では、水産加工業とともに、周辺の砂鉄資源を活用した資源立地型の鉄鋼業のより一層の拡充が計画されている）、それを大きく反転させたのは、第三セクターによるむつ製鉄（株）の挫折である。

むつ製鉄（株）は、国策会社である東北開発（株）による下北の砂鉄資源の開発計画が1959年に許可されたのを機に、砂鉄を主原料とする銑鉄及び鋼の製造並びに販売を行なうために1962年に設立された。むつ市のほか八戸市も工場設置の候補地にあがったこの計画は、その後、採算や技術上の難点から、青森県や地元自治体の大きな期待をよそに頓挫し、紆余曲折の末、1965年にはむつ製鉄（株）そのものが解散の結末をたどる。その経過は岩本（1994）に詳しいが、いずれにせよこの失敗が物語るのは、地場資源型の工業振興策の拡大の挫折という事実である。これを境に、八戸市の工業は、地場の水産加工という土台を残しつつも、鉱業や林業との関連を保持する地場資源型の地域工業から、主に国外からの原材料と県外資本の企業に依拠する外来型の基礎素材型工業へとその性格を強めていく。

このように、新産業都市指定以降の八戸市の工業は、水産加工業を別にすれば、他の新産業都市とほぼ同様、臨海工業地帯と内陸工業団地に立地する誘致企業によって牽引されてきた経緯をもつが、その外来型の工業構造は、八戸市工業の当初から企図されたものではなく、少なくとも1960年代半ばまでは、地場資源型の工業構造の一層の展開が方向づけられていた点を看過してはならない。

### 3) 「開発」と地方都市の場所的個性の抽象化

こうしてみると、1964年以降の八戸市の「開発」過程は、上にみた近辺の地場資源や地場産業と八戸市の工業特性との間の具体的な関連が徐々に捨象・抽象化されてくる現実として捉え返すことができる。1980年代半ばまで主導的な役割を果たしてきた臨海工業地帯を土台とする基礎素材型工業、そして、近年になって徐々にその比重を高めつつある内陸工業団地に展開する機械器具製造業のいずれにせよ、その多くは、港湾や河川などの地理的条件を脇に置けば、八戸近辺の地場資源や地場産業などの地域特性から自由な性格を強めてきたのは明らかである。県外からの外来型の誘致企業が八戸市の工業を主導するようになる所以でもある。つまり、「開発」は、八戸市という地方都市の場所的個性が相対的

に抽象化されてくる現実とみなすことができる。それは、いいかえると、「開発」という大小の計画や政策が、八戸市の場所的個性と切り離されたところで、主に工業振興とそのための基盤整備自体を自己目的的に受容するさいのイデオロギーとしての役割を果たしてきたということ、また、八戸市は、その「開発」というイデオロギーの体现の場所であり続けてきたということでもある。この過程は、大なり小なり他の多くの地方都市にも当てはまる事実をふまえれば、戦後わが国の地方都市の歩みは、概して、「開発」という都市経営の現実過程が「開発」という都市経営思想を受容させる条件を形づくり、後者がまた前者を促進させてきた歴史であったとみることができよう。

#### 4) 「開発」の実現と自治体

このような「開発」は、八戸市独自の政策が牽引してきたものではない。先の表(企)－1－1にみたとおり、まずは国家的な開発計画があり、次いでその指定獲得のための直接間接の自治体の営為によって具現されてきたものである。

秋山は、市長として新産業都市建設に邁進した時代を、「職員も・・・国の制度、県の補助などをどうやったら引き出せるか・・・と研究を重ねて事業化する毎日」であったと回顧しているが(秋山 1990:150-152)、「開発」をめぐる国と自治体との関係についての同様の認識は、秋山市政の助役を務めた林俊夫氏の、「国は時々地方開発に大きな手を打ってくる。併し、発表があってからでは間に合わない。その波に乗るには、事前に計画、構想をもっていなければならない」(林 1994:19)の言にもみてとれる。それはさらに、国や県を最大限に活用する八戸市行政の営為を「系列化」と称しつつその営為の独自性を強調する中里現市長(1997)にも共通する認識である。八戸市は、国家の開発政策を所与とする大枠のもとで、その地元への誘導や事業にかかわる各種の補助金を獲得する先見性と独自性の発揮を介してその「開発」を具現してきたのである。八戸市における「開発」という都市経営路線の歴史は、国家的な開発計画の指定獲得の歴史、そして事業をめぐる「財政上の優遇措置を求める『地域・自治体間競争』」(遠藤 1995:140)を勝ち抜いてきた歴史であったともいえよう。

国家的な開発政策を誘導・活用するための先見性と独自性を「開発」に向けた八戸市の行政戦略とすると、あわせて見逃せないのは、「開発」を具現する戦術としての陳情と人脈の活用である。1963年の八戸工業高等専門学校の誘致に始まり、新産業都市指定時の猛烈なまでの陳情攻勢、さらには八戸港や八戸大橋の建設整備や八戸ハイツの誘致、その



他、比較的近年では、整備新幹線をめぐる3年間に57回（84日間）という陳情回数（秋山 1990：288）など、今日までの八戸市の「開発」の歴史の裏には、その具現のための膨大な陳情の歴史が横たわっている。その陳情先は、青森県もさることながら、「開発」にかかわる各中央省庁を始め、与野党の国会議員や関連する財界が主となるのは言うまでもない（秋山 1990）。その秋山は、陳情の直接間接のルートとなる「人脈」の活用とその労苦を回顧してもいる（秋山 1990）。これらは八戸市に限ったことではなく、遠藤がいうところの、「財政特例措置の獲得のために相互に競争し、いわゆる陳情政治がシステム化した」（遠藤 1995：140）日本の地方自治体のいわば一つの見本にすぎない。

#### 〔4〕 「開発」を受容する地方都市の思想的規定

##### 1) 「後進性」としての自己認識

さて、上のような「開発」という都市経営、もしくはその根底に潜む都市経営思想を受容してきた八戸市の側の思想的要因に思いをめぐらせてみると、まずは、市長を始めとした行政にかかわる者達が地元地域に抱くいわば「後進性」という自己認識あるいは無意識の思想のようなものに行き当たる。

「3年に1度の凶作のくりかえし」（岩岡 1979：25）、「引きも切らずに流れ出る出稼ぎ者」（林 1994：15）、「離散－流浪－餓死－身売りの歴史」（林 1994：17）、「藩政時代からの飢饉」（秋山 1990：232）、「敗北・従属の歴史」（中里 1997：4）、「本州最北の青森県」（同：101）、そして、上の各氏の回顧録をはじめここかしこで聞かれる「八戸ダンプ」（身売りの娘が峠を越えるのに身を扮したサメの意味）などの言説は、歴代市長のみならず八戸市の多くの市政担当者もしくは住民一般が抱く通奏低音といってよいほどの響きをもつ。これらは、八戸市を含む北東北の社会経済的な「遅れ」、言い換えると、自己に対する「後進性」の認識、広義には無形の思想とでもいえるものである。そして、この「後進性」こそが八戸市の基礎的インフラの未整備の歴史的な原因と結果なのであり（中里 1997）、よって「開発」こそがそれを断ち切る有効な回路を形成するという認識・思想を導くことになる。

たしかに、八戸市と東京を隔てる地理的距離や寒冷な気候風土、そして表図－1－2に垣間見るような飢餓時の悲惨な歴史が繰り返されてきたのは事実である。とはいえ、地理的距離は各種の高速交通網によって既に格段に縮減されており、寒冷であっても少ない降雪量は、多くの県外企業の誘致実績を生んでいる。ましてや飢餓や身売りの歴史は過去の

ものとなって久しい。だとするならば、この「後進性」認識は、今日の客観的事実の上に立ったものとは言い難い。にもかかわらずそれは、たかだか一世代前までの経験という重みとともに、八戸市の政財界関係者に生きた亡霊のような影を与え続けている。そしてこの「後進性」認識こそが、上の中里に至る戦後の歴代市長に「開発」という都市経営と都市経営思想を受容させてきた伏流水だったともいえよう。

## 2) 外への「開放性」

八戸市は、太平洋に面した漁業・港湾都市であり続けて今日に至る。秋山は、八戸の漁業界が北海道沖や日本海で果たした先駆的漁法やその栄華を回顧してもいる（秋山 1990）。また、斎藤は、八戸鉄の全国的な流通の分析のなかで、藩政期からの八戸港のもつ重要性を指摘する（斎藤 1983・1985）。こうして八戸は、河川、とりわけ海によって外に開かれてきた長い歴史をもつ。漁業・水産業はもちろん、先述の戦前から高度経済成長初期までの地場資源型の地域経済にしても、八戸市は、外に開かれた河川と海を土台にしてその産業を展開してきたのである。

こうした太平洋に面する近世以来の港町という地理的優位性が、「海を開けば八戸は必ず開ける」（秋山 1990：232）という自己認識を八戸市に付与することになる。同じことは、「進取性」や「域外からの人間を素直に受け入れる気質」（中里 1997：108）や「外からの力をうまく取り入れて産業を発達させてきた八戸」（同：109、135）という自己認識などにも共通する。このとき、外とは、青森県外のみならず、自国を越えて遠く海外をも指し示しており、しかもそれは経済レベルでの開放的な進取性のみならず、もっと広く情報、文化、人材のレベルでのそれを含意している（中里 1997）。そしてこの「開放性」という自己認識が、先の「後進性」とあいまって、港湾整備に端を発する先の「開発」指向の都市経営とその根底にある都市経営思想とを積極的に受容してきたもう一つの地域的な思想規定だったとみなすことができる。このとき、県内の他の2つの中核都市である青森市と弘前市との対抗意識が微妙な影響を与えてきた面も見落とせない。

八戸市は、地理的な隣接関係に加えて、藩政期に南部藩から分離した八戸藩の歴史をもつがゆえに今でも岩手県北部とのつながり意識が濃く、また、自らを南部（藩）の雄とみなす意識も強い。さらに気候や生活風土の違いもあり、青森市（約29万人）や弘前市（約18万人）が位置する津軽との対抗意識にはかなりのものがある。その近似した人口規模も手伝って、3つの都市は、「開発」への対抗意識をかきたてながら北東北の中核都市の名

を競いあってきたといえる。それは、その回顧録からもわかるように、八戸市の歴代市長の脳裏を離れることのなかった意識であり、そこには、「南部と連携して津軽と競ってきた歴史」（中里 1997）がある。この対抗意識は、工業高等専門学校誘致や新産業都市指定や新幹線盛岡以北ルート決定などの諸局面で、常に頭をもたげてきたものである（秋山 1990、中里 1997）。それは、上にみてきた「開発」という都市経営もしくは都市経営思想の受容を側面から促進させてきた地域的な触媒意識であったともいえよう。

#### [5] まとめ――思想的営為としての開発――

みてきた八戸市に限らず、戦後の地方都市の多くは、少ない例を除いて、「開発」という中央発の等質な都市経営もしくは都市経営思想を結果として受容し、今日に至る。そこには、中央から地方への片方向的な力学が働いただけではない。そもそもこの力学が作用しうる共通の磁場空間が、従来の地場資源や地場産業との関連を抽象化させてくる戦後の地域工業の趨勢のなかで準備されてきたといえる。それは、「開発」が経済分野に特化してくる過程であるとともに、各々の地方都市の経済的・社会的・文化的・歴史的な個性が抽象化される回路を包含してもいる。「開発」はまた、そうした磁場空間の歴史的成立に加えて、「開発」を受容するような、地方都市の地理、経済、社会、文化、風土に根ざした地域的個性の自己認識、広義には思想的規定と交差するところで具現されてきた歴史をもつ。ここ八戸市にあっては、「後進性」と「開放性」という二つが、「開発」を受容する上で相乗的な役割を果たしてきたということであり、「開発」が受容されるとき他の地方都市の思想的規定にはまた別様なものがある。

久しく前から、戦後の「開発」型の都市経営がもつ歪みや限界が指摘されている。このグローバルな高度情報化時代において、それに取って代りうる別様の開発のあり方を模索するためには、その社会経済的な営みとともに、開発のあり方を新たに方向づけるような思想的な営為がつとに必要とされてくる。今日の地方都市には、従来の「開発」的な都市経営思想の再審をふまえた、新たな思想的な営為としての開発が強く求められている。

#### 参考文献

- 秋山皐二郎 1990 『雨洗風磨 秋山皐二郎回顧録』  
岩岡徳兵衛顕彰会編 1979 『岩岡徳兵衛を偲ぶ』  
岩本由輝 1994 『東北開発120年』刀水書房

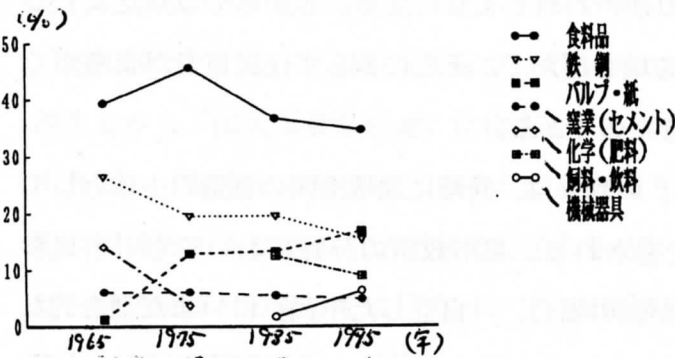
- 遠藤宏一 1995 「地方分権の税財政学」、遠藤宏一・加茂利男『地方分権の検証』自治  
体研究社
- 北川隆吉編 1993 『都市と産業のリストラクチャー―地域再編の諸相―』中央法規  
出版
- 北島 滋 1995 「開発と国際化」、北川隆吉監修『新版社会学―現代日本社会の研究  
・上―』文化書房博文社
- 北日本新聞社編 1984 『幻の繁栄―新産都市20年の決算<富山・高岡の場合>』勁  
草書房
- 斎藤 潔 1983 「八戸の鉄の歴史―八戸藩の鉄産業」、『八戸地域史』2号
- 斎藤 潔 1985 「文化期八戸の鉄山の状況」、『岩手史学研究』69号
- 中里信男 1997 『街づくりへの挑戦』伊吉書院
- 中村良平 1995 『いま都市が選ばれる』山陽新聞社
- 林みどり編 1994 『林俊夫遺稿録 しゃくやく』
- 福武 直編 1965 『地域開発の構想と現実』(1)、(2)、(3)、東京大学出版会
- 本間義人 1992 『国土計画の思想』日本経済評論社
- 宮本憲一 1973 『地域開発はこれでよいのか』岩波新書

表Ⅲ－１－１ 八戸地域の全国総合開発計画他の地域指定

計画承認	名 称	備 考
1957	北奥羽総合開発地域	全国総合開発計画
1964	八戸地区新産業都市	第一次全国総合開発計画
1972	*むつ小川原開発地域	第二次全国総合開発計画
1989	八戸地方拠点都市地域	地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律
1993	八戸頭脳立地地域	地域工業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律
1996	八戸輸入促進地域（FAZ）	輸入の促進及び対内投資事業の円滑化に関する時限措置法

\* むつ小川原地域建設計画の地域指定は八戸市を含まない

図Ⅲ－１－１ 八戸市の主な製造品出荷額の構成比推移



出所：「八戸市の工業」より作成

表Ⅲ－１－２ 凶作時の女性の流出口とその内訳（昭和9年）

職業	女中	女工	女給	酌婦	芸妓	娼妓	その他	計
人数	1,152	724	347	364	111	272	5	2,975人

出所：「東奥日報」昭和9年11月2日（『八戸市史（通史編）』から再掲）



#### [1] はじめに

1970年代から「地方の時代」という言葉が流行し、部分的にはあるが人口のUターン現象も見られるようになり、同時に地方の価値が見直されることによって、従来の都市のあり方も問われることになった。とりわけ80年代以降は、環境問題への関心が加わることによって、大量生産、大量消費、大量廃棄のシステムに依拠した都市から、サステイナブルな都市への変化が求められるようになった。そしてこうした中から、「地域主義」や「内発的発展」の思想とも連動して、地方都市がクローズアップされることになったのである。

ところで、「地方の時代」とよばれた当初は、地方が東京に少しでも追いつこうとする、換言すれば東京モデルの導入による地域振興、あるいは開発の名による中央文化の受容の域にとどまっていたと言える。しかししだいに地方が中央文化の受け手であることをやめて、地方文化を基礎にしたまちづくりが行われるようになる。しかもそうしたまちづくりの中には、行政主導型のまちづくりの域を超えて、そこに暮らす住民自身がまちづくりの担い手として登場するところが出てきたのである。

こうした文脈において、「地方の時代」の到来は、同時に地域空間の創造の主体としての「住民」や「市民」の登場としても把握される。都市政策の分野においても「市民参加」が叫ばれるゆえんである。しかしわが国の場合、「自立した市民」はいまだ理念的な存在にとどまっており、現実中存在するのは「私化された大衆」である場合が多い。にもかかわらず、「大衆民主主義という政治的与件の中で、重要かつ新鮮なイメージをつくり、自立的で意欲をもち参加する市民を作り出しながら、地方政治と行政を改革していく」(伊東光晴、1989)ようなまちづくりが、いくつかの地方に台頭してきたのも事実である。ここではその事例として大分県湯布院町のまちづくりをとりあげ、そのリーダーである中谷(なかや)健太郎の思想を紹介しながら、「地方文化」とその担い手としての「主体」の問題を検討する。

#### [2] 湯布院町のまちづくり

##### 1) 観光とまちづくり

住民主導による内発的まちづくりの典型として湯布院はよく紹介される。湯布院は、自

然と環境を尊重し、その上に現代的な音楽祭や映画祭などのユニークなイベントを重ねあわせ、質の高い文化的イメージづくりで成功してきた。

湯布院町は、1955年（昭和30年）に由布院町と湯平村が合併して生まれた山間の町である。湯布院町は総面積127平方キロメートルで、1997年時点で、人口は約1万2千人、4千世帯で、財政規模が54億円の町である。ほうれん草や豊後牛などが特産品であるが、何といっても温泉が町の柱である。湯布院温泉は、由布院温泉、湯平温泉、塚原温泉の三つからなり、温泉湧出量は、群馬県草津温泉、大分県別府温泉に次ぎ全国第三位である。しかし戦前までの由布院は、ひなびた農村としての風情が強く、温泉地としても隣接する有名な別府市の影にかくれて、時々別府の奥座敷として利用される程度であった。

湯布院町は、由布岳などの山に囲まれた標高450メートルの盆地に位置しており、その中に金鱗湖という小さな湖がある。その地形を生かして、1953年頃、町の行政と議会ではダムをつくって盆地全体を湖にしようという提案がもちあがった。しかし湖になると田畑がなくなるといので、農家を中心に反対運動がおこり、この計画は中止されることになった。この頃からすでに住民に一定の主体性があったことがうかがえる。

昭和30年代に入って湯布院町は少しずつ動き始める。町村合併に少し遅れて、1959年に厚生省から「国民保養温泉地」に指定される（当時全国7箇所）。これは医師出身の初代町長が、「健康と自然環境」を中心にしたまちづくりをしようとしたことと連動している。周囲の山々に降った雨が盆地に流れ込み、川が氾濫するという状況を克服するために、河川改修への着手をはじめとして、圃場整備、飲料水施設、厚生年金病院などが整えられ、公共施設や道路も整備される。そして1964年に九州横断道路（通称やまなみハイウェイ）が開通し、湯布院町は観光地への道を本格的に歩み始める。

町にとって大きな転機になったのは、1970年の「猪の瀬戸問題」である。町と別府市との境に位置する「猪の瀬戸」とよばれる湿原地帯に、外部資本がゴルフ場を建設しようとしたのである。猪の瀬戸は、国立公園内に位置する山野草が豊かに繁る湿原であり、ゴルフ場建設が自然破壊につながるとして、住民の反対運動が起こったが、その中心になったのが、「旅館亀の井別荘」を経営していた中谷健太郎氏と、「玉の湯旅館」を経営していた溝口薫平氏である（以下敬称略）。運動は「由布院の自然を守る会」を結成して展開され、建設計画は白紙に戻ったが、当時のリゾート開発ブームの中で、土地を売りたい住民もいて、運動に対して批判も多かった。そこで「守る会」の運動は、自然を守るだけに限定しないで、世代や利害対立を超えて広範に地域づくりを話し合う組織として、1971年に

「明日の湯布院を考える会」へと発展する。

この頃、別府の暴力団が湯布院の温泉旅館で組員の出所祝いをしたときに、町内の商店街の人たちがシャッターを閉めて抗議をするということがあったが、これが大きく報道されたこともあって、湯布院のクリーンさを町外に印象づけることになった。

さて、「考える会」の議論の中から、「牛一頭牧場」運動がスタートする。当時は日本列島改造ブームなどで、地域開発の波が押し寄せていた。そこで農地や遊休牧草地を乱開発から守り、農家が展望をもてるようにしようと、牛を飼うことになったが、その資金がない。そのとき中谷は、都会の人に牛を持つ牧場主になってもらおうという提案をする。都会の人が子牛を買い、それを5年間湯布院の農家に預けてもらい、その間に生まれた子牛の売却代金を、労賃、資料代と都会の人への返済に充当する。その間オーナーである牧場主としての都会の人へは、利子として米を送り、そして75年からは牧場主と農家と地元住民の出会いの場として、「牛喰い絶叫大会」が始まる。

また同じ75年に、湯布院をマグニチュード6以上の地震が襲い、「湯布院は危ない」といううわさが流れ、旅館は次々とキャンセルになる。このピンチを克服し、湯布院のイメージを回復するために、音楽祭を開こうという提案が出される。そこで九州交響楽団の協力を得て、戸外で「小さな星空のコンサート」を開いたのを皮切りに、以降「湯布院音楽祭」が毎年開催されることになった。さらに翌年には、「映画館一つない町、しかしそこに映画はある」とうたった「湯布院映画祭」が始まった。これは毎年8月に、町の公民館で新旧の話題作を上映し、夜になると、映画関係者を交えたパーティやシンポジウムが開かれる。このあたりから、まちづくりのためのさまざまな試みやイベントが多彩に行われるようになる。そして湯布院の名前は全国に広く知れ渡るようになる。そのエネルギーの源泉は、住みよい町をつくるために住民自身の議論の中から生まれたものであった。1982年に湯布院町は、「潤いのあるまちづくり」で自治大臣賞、またサントリー地域文化賞を受賞する。

## 2) アメニティとまちづくり

まちづくりの先進地としての湯布院の名は全国に知れわたり、観光客が急増する。人口1万2千人の町に、今日来訪する年間観光客数は400万人に達する。とりわけ若い女性客に人気が高いようである。しかし湯布院のまちづくりの特徴は、都会人のニーズに迎合した観光ではなく、湯布院に住む人々自らの地域生活そのものを観光資源にした点にある。

「ほかのところの人たちが、逆にあこがれてくるような魅力をつくるのがまちづくり」という発想にもとづいて、まず湯布院が外に向かって情報を発信する。それを外の人たちが注目して湯布院にやって来ることによって、今度は湯布院の人たちが「自分たちはいい町に住んでいるんだな」と実感する。したがって、観光客が来て賑わうというのは結果であって、そこに住んでいる湯布院の住民自身が楽しく暮らせるところにしようという考え方が基本なのである。要するに、「暮らしづくり」のない「まちづくり」はにせものであるという思想である。

80年代に入り、観光地としての賑わいが増してくると、町外からさまざまな資本が進出してくるようになる。大型店の出店、会員制ホテル、分譲別荘、リゾートマンションの建設などが相次ぐ。こうした動きに、地元は賛成・反対の両論があったが、町行政の調整もあって、各種の規制が定められる。1972年の「自然環境保護条例」は、湯布院らしい別荘地を考えようということをきっかけにして制定されたものであるが、1983年には「 Motel 類似施設等建築規制条例」、その翌年には「住環境保全条例」を制定し、自然と調和したまちづくりが目指される。こうした実績の積み重ねがあって、86年に国土庁から「農村アメニティ最優秀賞」に選ばれた。住民自身にとってアメニティという語は実感のないものだが、住民たちが無自覚のうちにも目指していたものは、やはりアメニティであったと言える。すなわち豊かな自然環境と温泉を基礎にして、都市よりも快適な生活環境を創造しようという思想が明確に存在したのである。

湯布院町がアメニティ志向のまちづくりをはっきりと意識するようになったのは、1987年に総合保養地整備法（リゾート法）が施行されてからである。湯布院町も、高原や居住地周辺に別荘やリゾートマンション開発計画が目白押しとなる。88年には、3千世帯を超える別荘やリゾートマンション計画がつくられ、町内の土地の一割が別荘・マンションに買い占められる。こうした開発の波に対して、89年町は「潤いのあるまちづくり条例」を施行したが、これは町全体をアメニティの町にしようという趣旨であった。その内容は、建物の高さ規制（リゾートマンションの場合は5階まで）、建ぺい率の規制、植樹義務、色規制、公共用設備（公園、防火水槽、駐車場）の整備などを開発に際して義務づけるというものであった。そして開発に際しては、住民への情報公開と説明会を行い、住民の同意書を必要とし、また開発申請があれば、住民代表からなる「町づくり委員会」の意見を聞いた上で許可するようにした。ここには、住民と行政のパートナーシップにより、環境を保持しながら成長をはかるという考え方が導入されている。このように、町行政が環境

条例をつくって資本の乱入に応戦し、「町を気分のよい空間」にするために官民の二人三脚によって、「健全志向の町」が目指されてきたのである。

### [3] 文化が地域をつくる

#### 1) 中谷健太郎の人と思想

湯布院のまちづくりが大きく動き始めるのは、中谷健太郎が1962年に帰郷してからである。以降溝口薫平とのコンビで今日の湯布院をリードしてきた。ここではその中谷のまちづくりの思想に焦点をあてて検証してみたい。

中谷は1934年（昭和9年）に湯布院に生まれる。彼が小学校6年のときに終戦になるが、それまでの「中途半端な軍国少年」はあわてて平和について学ぶことになる。しかしこのときの後遺症として、いまだに国家を信用しかねているという。中谷は大分市内の県立中学校に下宿しながら通った後に、できたばかりの町の定時制高校に戻り、その後再び大分の本校に帰る。そして57年に明治大学を卒業してから、東宝撮影所に入り、稲垣浩や千葉泰樹などの下で助監督をつとめる。しかし62年に父の死により帰郷し、旅館亀の井別荘を継ぐ。以降、牛喰い絶叫大会、音楽祭、映画祭などの企画や、新郷土料理の開発など、さまざまな分野でまちづくりを実践していくことになる。中谷はまず旅館主としての活動から開始する。

湯布院に戻った中谷は、まず由布院日観連の書記に就任して組織強化をはかるとともに、商工会由布院青年部を結成し、その企画部長になる。翌年には町商工会観光宣伝部会を設置し、中谷は理事として全国的活動を展開し、65年には由布院温泉観光協会の企画部長として宣伝を強化するとともに、猪、蕎麦、地鶏などの新郷土料理を開発し、料理の由布院のイメージを広める。

その後旅館や観光の領域を超えて、活動分野が広がっていく。70年「由布院の自然を守る会」発足と同時に中谷は事務局長になり、行政をまきこんで猪の瀬戸を守る運動を展開し、また会のまちづくり雑誌「花水樹」を発刊し、その編集長をつとめる。翌年に明日の由布院を考える会が発足すると、企画部長として、健康温泉地構想、牛一頭牧場運動、自然環境保護条例制定運動などを次々と起こす。またドイツへまちづくりの研修旅行に行ったり、サファリパークの湯布院進出を阻止したりする。そして75年に大地震が町を襲うというピンチをきっかけに、音楽祭をはじめとする情報発信運動を展開する。映画祭、ジャズ祭、村おこしシンポなどを次々と企画し、82年には町商工会会長に就任する。その後商



工会は、物産流通、有機農業、食べもの文化、町の環境デザインなどの課題に取り組む。また80年代以降は、人づくりにも力を入れ、町内各地区のグループの活性化をはかり、89年以降、毎月フリートークでまちづくりを語る会として「西風の日」を主催する。

こうして見てくると、還暦をすぎた今日まで次々とユニークなアイデアを繰り出し、湯布院のまちづくりを文字通りリードしてきたと言える。二人三脚で運動をすすめてきた溝口薫平（中谷の従妹の夫）がもっぱら運動の調整役を担ってきたのに対し、中谷はアイデアマンの役割を果たし、それが住民主導のまちづくりとして結実したのである。

ここで中谷のまちづくり思想の特徴について考えてみよう。まず彼は都市を公平かつ客観的に見る。都市の環境悪化や成長主義に批判の目を向けつつも、都市そのものを否定はしない。都市生活を体験して湯布院にUターンした中谷は、都市を外から冷静に見つめる。大都市に対する小さな町の優越性を確信しつつ、都市を「利用する」立場を保つ。湯布院を観光地として形成していくときも、都市生活者の「文化志向・環境志向」を上手に利用する。しかしけっして都市に追随しようとはしない。「観光のありようも、ムラの生活を壊さない、いわゆる『生活観光地』をめざす」（中谷、1995、126頁）という姿勢をとる。換言すると、都市と農村を対立的にとらえず、「都市と農村を結ぶ」という思想である。都市と農村が交流しながら、お互いに高めあうことを、中谷はまちづくりを通して実践しようとする。「地方が『モノツクル場所』で、都市が『モノツカウ場所』と、いつの頃からか分断された気配があって、国中の暮らしのひずみも、そこから大きくでてきていると思う」（中谷、1995、224頁）という彼の思想は、単純なアンチ・アーバニズムやエコロジストの域を超えて、中央と地方、あるいは都市と農村の協働関係を志向しているように思える。

都市と協働関係を保つには、町が都市にはない魅力をもつこと、それが都市生活者にとって「気分のよい空間」であり、同時に町に暮らす人々にとっても「気分のよい空間」でなければならない。その気分のよい空間をつくりあげていくためには、単に自然環境や伝統をかたくなに守るだけでなく、町の外から入ってくるものと町の内なるものとを上手に折り合いをつけて、適度にゆっくりと変化していくことの心地よさを感じとっていくことが大切だと中谷は考える。

もとより湯布院のまちづくりは突然変異的に発生したものではなく、土地に根ざした歴史的産物である。由布院はかつてカソリックの町であり、進取の気風が強く、大正期には別府観光の父といわれた油屋熊八翁が別荘をつくって文化人を招き、そして昭和40年代に

は岩男頼一町長が町の性格を「保養温泉地」と定めた経過がある。中谷は町のそうした歴史を重視するが、しかし古いものを守ることに固執はしない。中谷は次のように述べる。

「習慣や伝統というものの価値を見直すべきだとは思いますが、僕らの村ではとすると、古き農村の『あの頃はよかった、それを壊すものはすべて悪い』という考えがあって、村の中だけでガチガチに固まろうとする。その傾向がつくづくいやになっています。

……宇宙がどんどん変動していくのと同じリズムで、僕らの生命も変動し変身していくのだということを、どこかでガンと受け止めないと、保身の術だけでは村は生きていけないんじゃないか。変動のエネルギーは都会にあって、田舎は守るだけという図式ではだめだという気がしています」（山崎正和編、1993、68頁）。

まちづくりは変化を求める。しかしそのスピードはゆっくりと「自分の速さ」でなければならない。「『自分の速さ』が『他人の速さ』をどっぴりと呑み込むような、つまり生きる速さが大らかでゆったりしたものであってほしい」（中谷、1995、102頁）。そうした速さがまちづくりのスピードの基本となる。このようなゆったりとした変化をしていくためには、町は「成長」や「大きさ」を求めてはならない。ゆえに中谷は「小さい町は小さくあればよろしい。小さいままに成熟してゆく」と言うのである。

次に中谷の思想について言えるもう一つの特徴は、文化を基本としたまちづくりということである。中谷の祖父は加賀で相当の「道楽人」だったそうであるが、中谷自身も「文化人好み、風流かっこつけ戦争」とよばれる湯布院方式のまちづくりを展開する。湯布院を「情報(風)の交わるクロスワードの町、バザールの町」と位置づけ、世界各国の料理をテーマに食談会や料理会を繰り広げる「食べ物文化フェア」や、従来にない開放的地域性を伝える「空想の森美術館」の建設協力などにその一端が見て取れる。地域文化を大切にしながら、それは閉鎖的なものではなく、外からの異文化を次々に取り込んで自分との関係に結びつけてゆく「進取共生」の地域文化なのである。そのためにさまざまな人や文化との「出会い」を重視する。中谷の精神の根幹は「出会いの思想」とも言える。土着の民と「マレビト」の出会いが繰り返し行われる中で地域文化は豊かになっていくのである。

また文化を基礎にして、環境・景観を資源とする湯布院のまちづくりではあるが、けっして生産や雇用を軽視しているのではない。ただ外部から大きな雇用の場をよんでくることをやめて、自分たちの力で雇用をつくっていかうとする。「どうやって自分で雇用の場

をつくるかというのが一番面白いところだ」と中谷は言う。小さな旅館からスタートして、今中谷の仲間は百人前後に増え、それぞれが多彩な店や仕事をしている。

このようなまちづくりは、ある意味で「内発的発展」の実践としてとらえることもできる。内発的発展の基本的な考え方は、中央集権的・外部資本による巨大開発に対して、地域社会の人々の参加、共生、生態系との調和を基調とした、地域主体型の地域開発の必要性を主張したものである（鶴見和子、1996）。とくに中谷の内発的発展の思想は、自然環境との共生を重視し、そこに住む人々のライフスタイルにまで及ぶものである。小さな町でのこの中谷の実践は、都市に逆照射し、「環境の時代」が叫ばれる今日、「持続可能な発展」を都市の中でいかに創出してゆくかという現代的課題を問いかけている。まさに中谷のまちづくりの思想は、従来の「成長信仰」の都市経営から、「成長管理」の都市経営への転換を提起している。

## 2) 町の変貌とネットワーク

内発的まちづくりといっても、その道は平坦なものではない。皮肉なことに、湯布院が有名になればなるほど、町外からさまざまな資本が入ってこようとする。近年のホテルやマンションの建設は、中谷自身も嘆かざるをえないほど増えてきている。中谷たちは、外部資本に頼らずに町に賑わいをつくろうと、宿泊部門をできるだけ抑え、散策部門を多く提供するように運動してきた。旅館は宿泊と朝食だけを提供し、夕食は旅館外の町内の店などを利用してもらうという運動もその一つである。その結果町内には「ぶらり散策」の施設が増えた。ところが散策客が増えたがために、道路は混雑し、車は渋滞し、町外からは規制条例の網を潜り抜けてさまざまな店や施設が建ち始め、町の人々の暮らしが荒れてくる。いくつもつくられた「審議装置」としての委員会も、いつのまにか「承認装置」に変身してしまっている。中谷の言う「すばらしいまちづくりの成果と、壊れゆく現状」が現在の湯布院の実態である。

こうした「壊れゆく現状」の中で、湯布院がこれからも内発的まちづくりの先進地であり続けることができるだろうか。それを左右するのは、まちづくりの「主体」の問題である。中谷が人づくりにこだわるのは、その意味において正解だと言える。湯布院のまちづくりは、人々の自由な議論の中から生まれてきている。しかもそれは、従来の硬直した組織や団体に依存した運動ではなく、組織から自由になって、柔らかな人間関係を基本とした運動なのである。「組織や規定に頼って人を動かしても、人は元気にならない。まっす

ぐに人と交わって、お互いの『血』と『考え』を暖め合うこと、それをやりつづけること」（中谷、1995、79頁）が大切だと中谷は言う。脱組織型のネットワークが「壊れゆく現状」をどこまで阻止できるか。

湯布院のまちづくりの将来は、一つの小さな町の実験ではあるが、これからのわが国の都市や地域のあり方に大きな影響を与えることになるだろう。それはすなわち、合理化・効率化(プライバタイゼーション)をもとめる都市経営ではなく、自治・分権の上に立ち地域や個人をエンパワーする都市経営への転換を示唆しており、また成長管理とサステナビリティという方向に向かったの市民的な都市経営を暗示しているのである。

#### 参考文献

- ・中谷健太郎『湯布院幻燈譜』海鳥社、1995
- ・伊東光晴「都市政策から都市経営へ」  
NIRA研究叢書『日本的都市経営の特質と課題』総合研究開発機構、1989
- ・猪爪範子「まちづくり型観光地の形成」  
鈴木廣他編『まちを設計する』九州大学出版会、1997
- ・間場寿一編『地方文化の社会学』世界思想社、1998
- ・鶴見和子『内発的発展論の展開』筑摩書房、1996
- ・山崎正和編著『文化が地域をつくる』学陽書房、1993
- ・名城大学法学部編『列島縦断まちづくり論PART2』第一法規、1991
- ・『TheまちづくりView Vol.7』第一法規、1991

## [1] "アメニティ"とはなにか。

今は昔、"幸福"を計算するという卓抜な着想をもったのはベンサムだった。彼は、快・苦を七つの指標を基準に計量して、その結果をもって道徳的判断や政策立案の遂行を企図したのである。しかし、"幸福"とは、"特定の具体的な出来事や状況そのものの形容ではなく、それらをまとめて語る一種のメタ言語なのである"（滝浦静雄）。その反意語である"不幸"が特定の出来事や状況を形容し数え上げることができる対象言語であるのとは違い、"幸福"は個々の不幸を免れている状況として否定的にしか定義し得ないのである。それゆえ、"幸福"の肯定的な定義の試みには、むしろいかがわしさがつきまとう。

"アメニティ"を構想する場合にも、これと同じような難しさがある。たとえば、「アメニティとは、市場価格では評価できないものをふくむ生活環境であり、自然、歴史的文化財、街並み、風景、地域文化、コミュニティの連帯、人情、地域的公共サービス（教育、医療、福祉、犯罪防止など）、交通の便利さなどを内容としている。その具体的内容は国や時代によってちがうが、「住み心地の良さ」あるいは「快適な居住環境」を構成する複合的な要因を総称している。」と定義される〔宮本、1989、121頁〕。このように、ハードウェア的、ソフトウェア的両側面から網羅的にアメニティの構成要件を引きだしながら、尚かつその要件だけには治まらない、「国や時代によってちがう」、「複合的な」ものであることを付言しなくてはならないのである。

とはいえ、この構成要件の複合性を日常用語で、大都市に代表される都市間連施設の利便性（人工性）と地方小都市に代表される住環境・自然環境の良好性（自然性）との調和なり中間の状態と考えると、「日本のミドル・シティ」〔二宮、1991、17〕、あるいは「独自の中都市」・「理想的な中都市の都市構造」〔中村、1986d、98、102〕とも形容されるように、金沢は自然環境、歴史的環境の良好性に都市的生活様式（集住、商品消費、社会的共同消費）の充足性を積み重ねた、アメニティ都市の代表格ということになるのかも知れない。

都市計画におけるアメニティの語の解説には、"The right thing in the right place"（しかるべきところに然るべきものがあること）という表現がしばしば引照される。梅尾の明恵上人の「あるべきように」と同旨だろうか、事物・事象の整序の原則をさり気なく示唆しているところに深みを感じる。しかしながら、そうしたアメニティ概念の歴史的成



熟がないところでは、ヴァナキュラーなものを捨て去った"アメニティ・カラー"が都市を彩ったり、病院の差額ベッドが"アメニティ・ベッド"と呼ばれたりすることになる。"アメニティ"の名状しがたさはその一人歩きとなり、特定の社会的部類やセクターの享受に供しながら都市のアメニティの向上を標榜したり、アメニティを市場評価して土地の付け値を高めるといったいかがわしいことも生じる。70年代後半以降の都心再開発やリゾート地域開発においては、往々にして「アメニティが商品化し、それを売り物にするアメニティ産業というべき分野が大きくなってきたのである。」〔宮本、125頁〕。

"幸福な家庭はみな同じように似ている"（トルストイ）というが、アメニティを標榜して、却って都市の画一化、均質化を加速させたり、折角のアメニティを台無しにすることはないだろうか。

## 〔2〕 アメニティと空間

都市空間は、諸施設・諸環境・諸区画を分布させあるいは機能的に配置させた単なる容れ物ではない。アメニティが都市のアメニティとして問題とされるのであれば、都市住民が私的生活領域から都市がもたらす公的な生活空間へと編入されるところの領域において問われなければならない。この領域は、おそらく都市のアイデンティティという言葉で指し示すほかないものである。譬えになるが、K・リンチは環境心理学的に〈パブリック・イメージ〉という、ひとびとが都市生活のなかで抱く集合的な空間認知である〈都市のイメージ〉を提起した。翻ってそれを見直すと、都市は人びとに読解されるべきテキスト（テクスチュア）を織りなしているともいえる。このテキストはつねに可能態としてのあり方をするが、人びとは私たちのこの都市はこういう都市であるという表象をもつ。それを都市のアイデンティティとすることができる。とすれば、都市のアメニティとは、都市住民がその都市をどのように活用して生きているか、都市はどのような活用を可能ならしめているかということが、都市のアイデンティティとの関連で問われるべきものであろう。

経済社会的な指標から都市のアメニティを測ろうとする試みは、たとえば「豊かさ指標（新国民生活指標）」や生活満足度を問う意識調査など多くあるが、ここで都市のアイデンティティと呼んだ意味での〈都市のイメージ〉と関わらせて捉えてみる必要はないだろうか。

都市空間を媒介項に文学を読み直そうとする試み〔前田、1982〕や、都市空間をテクス

ト論的に解説しようとする試み〔吉見、1987、1992〕は、都市はそれを知覚する意識や身体ないし構造論的無意識との関連で捉えられること、つまり〈生きられた空間としての都市〉、〈歴史的記憶を埋め込んだ都市〉として考えられなければならないことを示唆している。社会というものがそれ自体空間的な存在であり、また空間が社会性を内包しているとすれば、経済社会的な指標は、歴史的時間の堆積から構成された都市のアイデンティティの裡に再埋め込みされなければならないだろう。抽象化された指標がアメニティの諸機能をハードな「絵図」として描きだし、人びとが共有している〈都市のイメージ〉を解体することもありうるのだから。

文学的都市論ないし都市記号論の試みは、わが国では機能論的な都市学への疑念が昂じた70年代半ばに登場したが、アメニティという言葉もそうである。それゆえ、アメニティが「地域固有財」である〔宮本、122頁〕ということがもし根底的に捉えられるならば、アメニティの構想には、大仰にいえば、都市空間の"ゲニウス・ロキ(genius loci)"を観取しそこに埋め込まれた可能性をひきだすような、一種の幻想的感性の介入が必要だということになるのか。

### [3] 「金沢」の原型空間 (1)

さて、「空間はシニフィアンである」(ロラン・バルト)。「街全体は、ふたつの川と三つの丘とにまたがってぼんやりと眠っている体であった。」という、都市・金沢の表情を言いあらわした有名な成句がある(中野重治『歌のわかれ』)。「ぼんやりと眠って」いたのは主人公の自意識か街なみなのかはともかく、懐旧的な心持ちが強く進取の気象を欠くとされる金沢(人)の気質を思わせる。あるいは、地味な色彩の街。明度も低く、彩度もない暗く鈍い町並み、銀灰色の薈が眼前に浮かぶ人もいるだろうか。このただ見事な表現のとおり、すでに市域は拡大し郊外化が進んでいる現在でも、ひとがなお固有に「金沢」と呼ぶのは、「ふたつの川」、浅野川と犀川の外縁を含め両河川に挟まれた旧市域のことである。たしかに、風景は文化的アイデンティティの確かな指標である〔ベルク、11頁〕。「金沢」が今なお固有のアイデンティティを保持しているものと思われ、新市域の郊外居住者も隣接市町居住者さえも、この場所との繋がりに因んで「金沢人」を自覚するほど都市性の磁場をなし続けていることには、この風景が与って空間的な落ち着きを与えているところにある。

地形としては、並行して流れる両河川のそとに卯辰山麓、寺町台地があり、そして河川

のあいだに発達した段丘が小立野台地となり（その先端に旧金沢城が位置し）段丘下に扇状地を形成している。これだけのことが、果たして金沢の固有性を共示しているというのも、この両河川に縁取られた空間に、永らく金沢の都市的生活が凝集してきたからである。

金沢市の人口は、明治の初めに12万人（1871）というが（4割が武士階級）、市制が敷かれたときには9万4千人（1889）という。1945年（昭和二十）に20万人、60年代前半に30万人、70年代後半に40万台に達している。この人口の伸びは、合併編入した隣接町村分を勘案すると極めて緩やかなもので、あたかも中都市としてのあり方を変えないために変わってきた、といった推移である。中村氏は、1960年時点を取り上げて、金沢市人口およそ30万人のうち75.3%にのぼる22.5万人が、市面積の4.1%にすぎない16km<sup>2</sup>の人口集中地区、すなわち城跡を中心とする半径2km余の狭い空間に集住し（人口密度は1万4千人/km<sup>2</sup>）、集積利益を日常的に享受する都市形態を維持してきた。それが金沢における都市化の特徴であり、金沢における都市的生活様式の原型であるとされている〔中村、1986a、119、1986d、66〕。

しかしながら、この旧市域が一個の慣性系として自存していたのはそれまでであり、60年代半ばからは炸裂するような都市のスプロール化に見舞われる。金沢大学文学部社会学研究室が実施した調査〔1983、7頁〕の一節では、「1955年の人口は277,283人であり、そのうち旧市街には221,841人（人口比で80.0%）が住んでいた。ところが1975年には、人口395,263人のうち、ほぼ旧市街地に一致する中央地区には109,537人（27.8%）しか常住していない。」と指摘されている。ちなみに1985年時点では、人口集中地区人口334,630人、その面積49.4平方キロ、人口密度6,773.9人/km<sup>2</sup>である。贅言すれば、1973年から1978年の5年間にこの中央地区に戦前からあった住宅が4110戸も減少している〔二宮編、453〕。もちろん、それを踏まえればこそ、「金沢における都市的生活様式の原型」だと云われるのである。

この「原型」をなすところは、現在の都市景観形成基本計画（1990）のなかで、歴史と文化を象徴するシンボル景観区域、歴史的街並み景観区域、川筋景観区域とされているところと重なることから、金沢のアイデンティティをなす伝統文化が有形、無形に濃密に息づき都市生活に浸潤しているものと想像されるのである。それゆえ、新来者や短時日訪れる観光客にとっても、いわゆる観光名所（兼六園、金沢城址、武家屋敷跡、東の廓、伝統工芸、加賀料理等々）は、いくつかの＜点＞としてではなく、「有形無形の面的な広が

りをもつ生活空間としての都市の魅力、金沢という街のあり方」〔中村、1986d、64〕として感得されるのだという。それは、この地形がもつ一種の〈額縁効果〉に、多くを依存した錯覚だというべきである。

金沢における都市的生活様式の原型」が大きく毀れてしまっている今、観光目的に供された空間がアメニティのシンボルを騙っていると云うべきではないか。因子生態学的分析は、「ライフサイクル因子」をもって都市圏の中心部と縁辺部の両者に、無職の高齢者が多いことを示している〔伊藤、36〕。インナーシティ・プロブレムの深化は、「生活空間としての都市の魅力」を失わせている。ただ〈額縁効果〉が、景観保存された観光名所の周囲に「伝統文化の街」「武家文化の街」を幻影させているだけである。「いずれにせよ、イメージを売り込み、観光客を受け入れる側も、それに惹かれて訪れる観光客も、これらの言葉（および映像）が喚起し、またこれらの言葉（および映像）に収束するイメージで『金沢市』をとらえようとし、とらえたつもりで安心する傾向がある」〔二宮編、356〕。自己暗示はもっと深刻である。兼六園の松ヶ枝の枯れ方に目を向けないのは、大勢連れだって歩き足許だけしか見ない「集合的に場所を消費する」観光客（J.Urry）だけではない。

#### 〔4〕 「金沢」の原型時間 （2）

吉田健一に、有名な『金沢』という朦朧態の作品がある。テキスト自体がそうであるばかりでなく、街なかも黄昏時に狐狸のたぐいにつままれたかといった経験として描かれている。裏通りの七曲、九曲するほそみちや袋小路をもつ街なみのゆえなのか、忍者寺と称される妙立寺の「からくり」がしばしば金沢の街の換喩につかわれるが、そのような金沢をそのままエッセイ的なシンタックスで描出している。主人公は、市街を眺望できる犀川縁の崖上に寄寓するところを得たうえで、当て所なく街なかをさ迷うのだが、そこが味噌である。この作品が桃源的な安息感にみちているのは、主人公の（直接的に生きられた）経験とそれが生じる場所とが、堅苦しい言い方をすれば、現象学的経験の真実（認知地図）と、眺望によって得られる全体（都市テキスト）とが意図せず一致をみるからである。

そして、両河川の〈額縁効果〉は、時間までそこに閉じ込めている。同じく晩年の作品に『時間』という随想的試論に、たとえば、「我々は寧ろ時間を求めてものを見るのでり、その中にもものを見る」、という一節がある。『金沢』はまさに、心を虚しくして思い出さず

とも、過去から延びた時間という蒼ざめた思想から逃れることができる唯一の場所として描かれている。金沢では時間はゆったりと流れた。それは、近代化を超える濃密さで都市生活が営まれていたからである。そこには、さまざまなリズムをもって循環する社会的・文化的な時間系列が重層していた。"生きられる重層的な時間と結びついた特定の、あるいは限定された空間こそ、古来〈場所〉と呼ばれてきた"（中村雄二郎）。『金沢』はまた、街をふらつき歩く身体をもとに、いわば述語的統合的な、体性感覚的空間を描き出している。伝統が息づくというのは、体性感覚的に捉えられるものである。身体の運動感覚、計量不可能な味覚・臭覚・触覚がよみとるのが、（「なれずし（馴鮓・熟鮓）」の「なれ」が指し示す）伝統という場所である。

しかし、そのような祝祭的な時間を組み込んだ「伝統の息づくまち」はやがて見る影もない。人口40万を超える時点で、それが臨界点だったのか、連鎖的な郊外への分裂によって場所は崩壊し、祝祭性を失い機能的・実用的な時間だけを残した都心が剥き出しになっている。それゆえ、時間をかけ自然の汚れで落ち着いた色に変わったものから、汚れを取り去って出来立ての色に戻すことがアメニティに叶うと考える（「特に遺跡群は近代都市に調和した形で可能な限り公園化する」〔内藤、1976、56頁〕という）、旧市街再開発が進行している。

それゆえ、「金沢の魅力は城下町のよさを失っていないところにあるのではない。城下町のよさを失わないような都市の発展のあり方にある。」〔中村、1986a、119〕とは、願望を込めた言い方である。今や、この都市を縦に貫く直線を知らない、緩やかな塊状の集中であった金沢に大きな変化が押し寄せている。なんとなれば、「城下町特有の道路型態では、道路率、公園、緑地率等都市の機能指標において、もはや現代都市としての発展をはばむ徴候が見え始めるにいたった」〔内藤、1976、54頁〕からである。都市における視覚的なものの優位が拡大するほど、冗長度の低い、無機質な空間が展がることになる。河川と丘陵、起伏の多い坂、そして裏通りの七曲がつくりだすうねりがもたらす情緒、

「金沢」の空間が育んできた体性感覚的な感性も同時に失われよう。鳥瞰的・視覚的な空間統合は、質的空間を線遠近法的に上下、左右、前後を等質化し量的空間とする。都市空間のあるいは都市の諸物の背後に襲のように織り込まれた歴史性や方位性の情報、すなわち歴史的・社会的・文化的コンテクストは、視覚優位という疎外された身体にはノイズでしかなく、それらは限りなく消去され隠蔽され、表層的には無機質な抽象空間としてしか顕現しない。



[5] 「金沢」の古層

金沢は旧城下町であることをうたい文句にしている。しかし、山丘と河川を利用した防御的地形といわれる空間は、近世城下町がもたらしたものではない。

犀川・浅野川の両河川は、古代にあっては加賀郡（後の河北郡）と石川郡の境界線をなしていたという。すなわち、この旧市域をなす一帯は、いわば両郡双方からみて周縁にあたり、河原、中洲、浜、坂が一般にそうであるように俗界との境をなす＜境界領域＞、＜無縁＞の地であった。歴史学が教示しているように、＜無縁・公界・楽＞の原理によって構築されたそのような場にこそ、宿・市が立ち、交易が行われ、「芸能」（手工業技術を含む広義の）が演じられた〔網野、1978〕。そして、こうした＜無縁の地＞こそ、元型としての＜都市的な場＞なのである〔網野、1996、94頁〕。

すなわち、＜中心＞だと思われている一帯は、かつて＜周縁＞の地であった。金沢は、中心と周縁、図と地の壮大なポジ・ネガ反転のうえに成り立っているのである。この反転があって都市・金沢が生まれたのだというのではない。この周縁地帯は＜無縁の地＞として、ルフェーブル(H.Lefebvre)が＜都市的なもの＞ないし＜中枢性＞と呼んでいる都市形式をすでにそなえている。そこは、世俗権力一般のメッセージとコードを脱- 構造化する出会いの点、寄せ集めの場所なのであった。

都市・金沢を考える場合のいわば公分母となるこの地形は、都市・金沢の古層に横たわる＜都市的なもの＞ないし＜都市的な場＞を共示しているのである。そして、このことは、人口に膾炙した金沢像が城下町の系譜から叙旧されるものであるのに対して、それ以前に寺内町の系譜をもつことの重要性を思い起こさせる。

ちょうど500回遠忌法要が終わったばかりの、真宗中興の祖蓮如の布教活動に始まる加賀の一向一揆は、その拠点として御山御坊（尾山御坊・小山御坊・金沢御坊とも）をこの地につくりあげた。諸説あるが、金沢が古くは「オヤマ」とも呼ばれた所以だとされる。この御坊を中核とする＜寺内町＞は、商工業者の多く集住する、一向宗門徒の寺院城砦都市〔田中、1977〕であり、およそ百年にわたって「百姓のもちたる国」の拠点となったのである。「宿・市の立てられた河原や荒野、関渡津泊は本来の意味での無縁の地であり、寺社の門前は無縁の観念の貫徹した地にほかならない。」〔網野、1996、94頁〕と云われるように、この両様の＜無縁＞が複雑に重層したところに都市・金沢の原型である自治都市がなったのである。

無縁の地に、無縁所である御坊が重畳して、＜無縁・公界・楽＞の空間が構築されてい

た。網野氏は、〈無縁・公界・楽〉の原理を日本史において見いだせる自由・平等の観念だという。また、花田氏はそれを応用して、この原理はルフェーブルのいう〈都市的なもの〉、ハーバーマスのいう〈公共圏〉に通じるものだと論じている〔花田、1998〕。とすれば、この〈寺内町・金沢〉という古金沢を換骨奪胎した近世城下町の計画は、公界の〈公〉から公権力の〈公〉への転換を意味している。公界は無縁、楽の原理を含んだまま寺内町を生み出したと見られるのに対して、城下町はそれを抑圧し、城郭のなかに〈公〉を閉じ込めて制度化したということである。

そのような城下町の系譜をもって自尊する金沢は、いまだ可能態としての都市・金沢が古層に織り込んでいるものを読みとっていない、と同時に金沢は都市を構築すべき市民相互の交通を集積させていないと言える。ロラン・バルトは、「中心としての町は諸々の社会的活動の、――この言葉のもっとも広い意味でほとんどエロスの活動の、と言ってもいい――交換の場として生きられるのである。もっとはっきり言えば、中心としての町は、もろもろの既成価値転覆的な力が、断絶の力が、遊戯的な力が活動し遭遇する空間として、つねに生きられる」〔1967/1984、57〕、という。そのような都市の中枢性が孕む可能性を観取し、そこから公共圏をつくりだそうとする営為を欠いている。

橋本氏は、異質な行動様式が自明な都市部で、包括的な地縁組織としての町内会などを指定することには無理があるとみなして、「校下」をもって共同紐帯と社会的相互行為を可能とする近隣、「限定的コミュニティ」と仮設する。しかしながら、校下毎に町会連合会が組織され、校下は社会的・文化的空間ともなる。また校下において、校下町会連合会は地区公民館との関係において社会教育的側面を強くもつものとなっている。

そして公民館は「金沢方式」と呼ばれもするように、各町会から「公民館委員」が選出されるなど、町内会と密接な結びつきを維持するようにされており、社会教育や社会福祉において「他の都市には見られない独特の行政推進策」をとっている、すなわち「各種団体の活動にそれぞれの町会の自主性を活かした地域主導型すなわち住民参加型の運営方式」をとっている。これをどう見るか。橋本は付言する、「地域主導でボランティア（無償の奉仕）精神に支えられる『金沢方式』の特徴」、「このことは、個々人のニーズを地域の社会的要求にまで高め、市民として行政と調整する能力をもった、ボランティアな住民による活動という方向性とは異なることだけを指摘しておこう」〔橋本、1997、24頁〕。

「異質な行動様式が自明な」はずの「都市部」でさえ、行政末端としての校下町内会に

よって、その異質性を集中させ、交換させ、相互連関させるという、都市が本来もつべき〈都市形式〉を発現させえないでいる。「町会の自主性を活かした地域主導型すなわち住民参加型」が示す住民の「自治力」は町会の範囲に限られ、都市全体に拡げられることがない。というよりも、「脱共同体的な社会関係」が認められないそれは、都市ではなく、村落共同体の環節的結合を思わせる体のものである。すなわち、バルトのいう〈エロスの活動〉、〈他者との出会いの場〉を歓楽街の裏表に局限する瞞着を犯し、盛り場の猥雑をもってしか〈都市的なもの〉を知らないのである。

#### [6] 周辺都市・金沢

東京を頂点とする求心的垂直的地域構造のもとでは、周辺部＝裏日本にあって、とくに過去の繁栄に比べて“斜陽都市”（高橋潤二郎）ともいうべき金沢にとって、地域経済の発展とはいきおいその質を問わないものとなりやすい。60年代初めには、臨海コンビナートの誘致が構想され、新産都市にも立候補の手を挙げている。工場誘致という外来型開発を軸に考えられてきたのである。そして、70年代になっても、「金沢開発論の展開はいつもワン・パターンである」〔中村、1986c、20頁〕。「従来の金沢開発論は、中枢管理機能の強化を金沢の問題としてきた。そのため、北陸北陸本線の高架化による金沢市の東西の一体化、駅西開発、駅前から武蔵ヶ辻、香林坊に至るメインストリートにおける都市再開発の促進などがすすめられてきた。ここから、金沢市の60万都市構想（1970年）がうちだされた。」〔同、21頁〕。

一方で文化環境の保全が主張されながら（金沢市伝統環境保存条例（1968）は、歴史的景観をもつ市町村が制定した独自の保存条例としてははじめてのものだった。89年に新しい「都市景観条例」に改正）、公共ディベロッパー方式の都市開発型都市経営によって、中枢都市機能の強化を目指す都市再開発計画が進められてきた。

『金沢市60万都市構想』は、25年先つまり1995年の人口を60万人に想定したものであるが、それをすぎた現在人口43万人である。現在の金沢を規定し続けているこの構想の鍵は、鮮明な土地利用の機能的特化にある。その用途純化は、機能と現実の空間を一対一に対応させている。それによると、「片町・香林坊を中心とした一心型都市形態から多核的都市形態への転換」〔内藤、1976、57頁〕を図り、いわゆる駅西・臨港地域に「現在の金沢市街地と全く異なった新都市の出現が要請されることとなる」〔同、56頁〕。

内藤氏の主張には、金沢を一気に近代都市にしようとする焦りがみえる。「再開発方式

により一挙に空間の転換を図って、新しい街づくりを進めることは極めて困難な事業の一つである」[同、63頁]。そして、その焦りはこうも言わせる。「市民参加による都市再開発は、企画の段階に於ては、住民の意思集約、行政サイドに於ける全市的立場における専門的計画との調和からの遅延があり、それは技術的テンポの早い今日、立案の意義やメリットを失い計画達成の根本に波及する場合もある」[同、63頁]、と。たしかに、金沢は繁文縟礼の都市と言われる。同氏には、地域伝統文化の礼式だけではなく、都市を造っていく上での合意形成に煩雑すぎるきめ細かさを要求するものと映るようだ。行政末端機構ともなっている町内会が他方では圧力団体ともなるように。他方、「ワンパターンの開発論」と批判を向けた中村氏は、文化と産業が本質的な結びつきをもって考えられていない折衷論として従来の開発論を批判し、周知のように「地域のよさから出発する開発構想を志向する」という「内発的发展論」を提唱する[中村、1986d、97]。

金沢の伝統の存在形態は、前者には<障害>となるものとして、後者には<可能性>を喚起しうるものとして映じる。両者の所論のあいだに、<エロスの活動>、<他者との出会いの場>としての、金沢の古層に潜勢する<都市形式>が発動する機制を創りださなければ、その<障害>を転じて市民の自発的発意となすことも、他面では<金沢方式>でしかない「地域のよさ」を能動的なものに転化することもできない、という私見を差し挟みたい。町内会に象徴される<有縁>の世界から身を引き離れた結接関係である<都市的な場>を、具体的な都市空間の意匠としてうち立てることなしに、伝統の創造はないのではないか。

#### 参考文献

網野善彦 [1978/1987] 『無縁・公界・楽』増補版、平凡社。

網野善彦 [1996] 『日本中世都市の世界』筑摩書房。

伊藤悟 [1997] 『都市の時空間構造——都市のコスモロジー』古今書院。

金沢大学文学部社会学研究室 [1983] 『金沢市民の意識構造——「金沢人」の実像を探る』社会調査実習報告書第8号。

小林昭 [1986] 「都市・金沢の課題——21世紀に向けて」柴田徳衛編『21世紀への大都市像——現状と課題』東京大学出版会。

高橋紘士監修・住友生命総合研究所編集 [1998] 『地域介護力——介護サービスの現状と課題』、中央法規。

- 田中善男 [1977] 「城下町の成立・変容——寺内町から城下町」 田中・島村・山岸共著『伝統都市の空間論・金沢——歴史・建築・色彩』弘詢社。
- 内藤吉雄 [1976] 「都市再開発と住民——金沢市の事例」『都市問題』第67巻第3号、1976・3。53-63。
- 中村剛治郎 [1986a] 「地方都市の内発的発展を求めて——モデル都市・金沢の実証的経済分析」、柴田徳衛編『21世紀への大都市像——現状と課題』東京大学出版会。
- 中村剛治郎 [1986b] 「日本経済の構造転換と金沢の都市ビジョン (1)」横浜国立大学経済学会『エコノミア』no.90、1986・9。9-33
- 中村剛治郎 [1986c] 「日本経済の構造転換と金沢の都市ビジョン (2・完)」横浜国立大学経済学会『エコノミア』no.91、1986・12。19-63
- 中村剛治郎 [1986d] 『新しい金沢像を求めて——転換期の都市経済戦略』金沢経済同友会。
- 西村雄郎 [1999] 「金沢市：岐路に立つ『内発的都市発展』」、鯨坂学・高原一隆編『地方都市の比較研究』法律文化社、所収。
- 二宮哲雄編 [1991] 『金沢——伝統・再生・アメニティ』御茶の水書房。
- 橋本和幸 [1997] 「金沢市の校下と限定的コミュニティ——コミュニティ・ロスト？」金沢大学文学部論集行動科学・哲学篇第17号、15-39
- 花田達朗 [1996] 『公共圏という名の社会空間』、木鐸社。
- 花田達朗 [1998] 「都市・公共圏・メディアのトリプレクス——可能態の歴史」歴史と方法編集委員会編『都市と言語』青木書店、
- ベルク、オギュスタン [1990] 『日本の風景・西欧の風景——そして造景の時代』篠田勝英訳、講談社。
- 前田愛 [1982] 『都市空間のなかの文学』筑摩書房。
- 宮本憲一 [1989] 『環境経済学』岩波書店。
- 山岸政雄 [1977] 「都市の美的環境と伝統美の継承——史的都市「金沢」の景観と色彩」田中善男・島村昇・山岸政雄共著『伝統都市の空間論・金沢——歴史・建築・色彩』弘詢社。
- 柳沢通 [1976] 「金沢市の現況と課題」『都市問題』第67巻第12号、1976・12。
- 吉見俊哉 [1987] 『都市のドラマトゥルギー』弘文堂。
- 吉見俊哉 [1992] 「空間の実践——都市社会学における空間概念の革新にむけて」倉沢・



町村編『都市社会学のフロンティア1 構造・空間・方法』日本評論社。

罗兰・バルト [1971/1984] 「記号学と都市の理論」(Roland Barthes, 1971, *Sociologie et urbanisme*.) 篠田浩一郎訳、前田愛編『別冊国文学 知の最前線・テキストとしての都市』学燈社、1984.

## 補論 1 ローカル・ガヴァメントからローカル・ガヴァナンスへ

植木 豊

## [1] はじめに

社会科学における新しい概念・言葉の登場は、しばしば、問題の存処を探りあて、問題の立て方を再編し、さらには、新たな問題領域の発見を導くことがありうる。本稿は、都市経営論、都市政策論の領域にガヴァナンス (governance) という概念・言葉を持ち込み、今日の都市が抱える問題に対して、どのように議論すべきか、その糸口を探る。はじめに、都市経営論、都市政策論にとっての課題の一つを、ローカル・ガヴァナンスの設計に見い出す (I)。次に、ローカル・ガヴァナンスという問題の立て方を明らかにし (II)、その分析視角を提示する (III)。その上で、現代日本都市の戦略的布置状況を、ガヴァナンスに関連づけて吟味する (IV)。これらの議論を通じて、現代の都市経営・都市政策の再編は、地方政府 (ローカル・ガヴァメント) のみによって、なしうるのではなく、すぐれて、ローカル・ガヴァナンスの問題であること、これを明らかにする。ガヴァナンス・アプローチは、現代都市の現状分析への新たな道筋をつけるはずである。

## [2] 都市経営とローカル・ガヴァナンス

都市の具体的姿の中に、社会問題の兆候、あるいは、新たな社会の予兆を読み取り、理念的姿を描き出すのが「都市の思想」だとすれば、「都市経営の思想」は、政策思想、実践的思想であるといっていいただろう。実際、地方政府の財政、地域産業政策、地域による福祉サービスの供与等といった構造的・資源的制約条件を抜きにして、都市経営は語れない (宮本憲一 1999)。都市経営思想は、歴史的・地理的・物質的制約の下で、都市に関する具体的な戦略を設定し、遂行していくことを、自らに課している。そこでは、戦略・政策の対象のみならず、その遂行主体もまた、想定されている。今日にいたるまで様々な形で登場した都市経営思想が、思想家はもとより、地方政府の首長等によって、論じられ、遂行されてきた所以である。都市経営思想は、地方政府を主体とし、都市を客体に据えた政策思想であったといっていよい。

けれども、都市経営思想を、今日の問題として検討してみるなら、従来とは、異なった課題が見えてくる。都市経営思想が、具体的な政策・戦略として現われるとするなら、

様々な問いが生ずるはずである。その政策・戦略の物質的・非物質的利益関与者は、誰なのか；あるいは、様々な勢力間で、どのような合意ないし妥協の下で、そうした政策・戦略が成立するのか；さらには、誰によって、当の政策・戦略内容が決定され、誰によって、遂行されているのか。こうした問題を基準に据えてみるなら、今日の都市経営思想は、もはや、地方政府（local government）の思想にとどまることはできない。都市産業政策であれ、地域福祉政策であれ、地方政府のみで、これらを遂行することは、制度的にも、技術的にも、さらには、デモクラシーという価値観からみても、もはや、困難であろう。

とすれば、生産者、消費者、納税者、「市民」等々、当の都市に関与する様々な利益・勢力間の合意・妥協の下で、どのような制度を設計すれば、当の政策・戦略を、有効に、かつ、正当に、遂行しうるか、これが重要な問題となってくる。都市経営思想は、その内容のみならず、その推進主体を、集合的、制度的に構想すべき段階に入ったのである。都市を、様々な社会勢力・組織の戦略・利害が対立・交錯し、妥協・合意が成立する場（site）と解するなら、地方政府は、都市経営のプレーヤーの一つにすぎない。地方政府とならんで、企業・業界団体・非営利組織、さらには、消費者・納税者・「市民」等々が、都市の戦略状況を構成するのである<sup>注1)</sup>。それゆえ、都市経営思想の課題は、具体的な都市戦略が登場する際に、各勢力・組織間で、もう一段高次の制度編成を設計し、その戦略を（再）設定・遂行・事後評価する、こうした一連の過程のうちに、求められよう。かくして成立する制度機構を、さしあたり、ローカル・ガヴァナンス（local governance）と呼ぶとするなら、都市経営は、今や、ローカル・ガヴァメントという機能的領域を超えて、ローカル・ガヴァナンスの問題として構想する段階に入ったのである。

### [3] ローカル・ガヴァナンスという問題設定

今日、社会科学の様々な分野で、とりわけ、広義の制度派の文脈において、ガヴァナンス・アプローチとでも呼びうる理論潮流が有力になりつつある（Jessop 1995; 植木 1996, 1999）。都市政治経済学、都市政治社会学においても同様である。そこでは、ローカル・ガヴァナンス、あるいは、アーバン・ガヴァナンスの様式如何ということが、議論の主流

<sup>注1)</sup> 都市および地方政府をこのような視点から捉え返すにあたっては、二つの理論的立場に触発されている。一つは、ネオ・グラムシ派国家論（Jessop 1990）であり、もう一つは、この国の制度派政治経済学の国家論である（とりわけ、青木昌彦 1999）。

になりつつある (*Economy & Society* 1994 24(3) *Special Feature: Local Political Economy: Regulation and Governance* ; Lauria 1997; Hall and Hubbard 1998; Oatley 1998; Newman and Thornley 1996; see also Jonas and Wilson 1999) . ガヴァナンス・アプローチは、未だ形成途上であり、概念整理も、方法論上の吟味も、始まったばかりであるが、ここでは、その問題設定の輪郭を描いておこう。

ガヴァナンスということで問題となっているのは、物質的／非物質的資源の処理・配分や、その意思決定を、編成し律する制度機構の様式如何ということである。資源配分や意思決定のメカニズムは、たとえば、ヒエラルキー型の組織（政府・企業）、市場、官民パートナーシップ（中央省庁と業界団体の恒常的な接触交渉）、系列、ネットワーク、非営利組織等々、様々ありうる。広義には、これらの総体がガヴァナンスの様式と想定される。そして、具体的な戦略・政策課題を遂行するにあたって、どのような制度機構・秩序編成の様式が妥当なものであるか、これを視野に据えた制度設計思想が、ガヴァナンス・アプローチの根幹をなしている（植木 1999）。

けれども、これだけなら、何も、ことさら、ガヴァナンスなどという新奇な言葉を用いる必要はない。ガヴァナンス様式という問題設定の意義を明確にするためには、なぜ、このような概念が登場したのか、その社会的背景を把握する必要がある。それは、こういうことである。現代社会が抱え込んだ問題を、有効に、かつ、正当に（デモクラティックに）、処理するためには、既存組織の制度的能力では、不可能になりつつある。あらゆる領域で、「制度の失敗」が明らかになってきた今日、都市論においても、新たな秩序・制度機構をローカル・レベルで設計・編成することが課題になりつつあるわけである（Cox 1997）. よく知られた言い回しを用いるなら、市場の失敗、政府の失敗、さらに、日本に即しては、企業間ネットワーク（系列等）の失敗、官民パートナーシップ（許認可権による業界コントロール、第三セクター等）の失敗を想起すればよい。これらに加えて、グローバリゼーション、環境問題等を考慮するなら、現代社会の問題は、固定的な境界をもった制度機構単独では、処理不可能になってしまったといつてよい。社会学的に表現すれば、こうである。近代以降、社会は機能分化を経験してきたが、その結果、現代社会は、脱境界的な問題を抱え込むに至り、境界を横断した、いわば脱分化的（de-differentiated）制度設計を、自らに課すようになったのである。

こうした背景から、ガヴァナンスの狭義の概念が浮上する。法的、機能的、あるいは、空間的な意味での境界横断的な問題群に対処するには、既存の組織間で、もう一段高次の

組織を設計し、交渉・意思決定の場を設定し、それを、絶えず、再編しつつ、新たな問題に対処し、具体的な戦略を遂行していく必要がある。ガバナンスという概念は、狭義には、相対的に自立した組織間で編成される自己組織的な制度を意味し、具体的な戦略遂行と制度設計が交錯する中で、編成される制度機構である (Jessop 1995, 1997; Painter 1997; Cox 1997; Horan 1997; cf. Newmn and Thornley 1996; Hubbard and Hall 1998)。要するに、ガバナンスということで問題にされているのは、一方で、戦略の設定・遂行・評価、他方で、これを、有効に、かつ、正当に、なしうる制度の設計、この両者の相互関係の在り方なのである。

ローカル・ガバナンスというアプローチは、こうした論点を共有しつつ、さらに、都市政治経済学、都市政治社会学固有の遺産を、批判的に継承する中で、展開している<sup>12)</sup>。紙幅の都合上、学説整理の余裕はないので、ストレートに問題に入ろう。都市の政治にとって重要なのは、ダール流の「誰が統治しているのか (Who governs?)」(1961)といった抽象的、無内容な問題ではない。そうではなくて、誘致策であれ、内発的發展であれ、具体的な地域開発戦略に関わるリアルな政治こそが、都市政治の重要な場を構成している。そこでは、開発推進派、環境派 (街なみ保存派)、市民 (参加) 派等々、様々な社会勢力の戦略が交錯し、利害対立軸が重層的に構成されている。こうした中で、都市政治のヘゲモニー形成は、たとえば、都市行政組織と企業集団間の公式・非公式の回路を通じて、ローカルな蓄積戦略を嚮導するレジームという形をとる (Harding 1994; Stoker 1995; Lauria 1997; Jonas and Wilson 1999)。

このアーバン・レジームの下で、たとえば、ローカルな蓄積戦略が、「(環境的に) 維持可能な発展」の枠内に納まり、様々な制度的所形態・規範と交錯しつつ、なおかつ、地域福祉・住民参加の面で、補完的に作用し、好循環を続けている限り、当のレジーム自体は、スムーズに進行していくであろう。けれども、今日、様々な問題を抱えている都市は、まだ、このようなレジームを手にしてはいない。グローバリゼーション、規制緩和、分権化、地域福祉制度の創出等々といった事態を考慮するなら、固定的領域を横断す

<sup>12)</sup>簡略化していえば、アメリカ産都市政治学 (アーバン・レジーム理論) とイギリス版レギュラシオニストとの出会いの中で浮上したアプローチである。前者が、都市経済の政治学であるとすれば、後者は、蓄積体制に介在するレギュレーション様式の一つを、ローカル・レベルの政治的妥協・社会経済制度等に見い出し、都市政治経済を制度論的に捉え返す。こうして、ローカルな蓄積体制に介在し、これを補完する社会的制度形態が、ガバナンスの設計という、すぐれて、政治的論点へと、転移されるわけである。英米産都市政治理論の紹介・祖術は、本稿の意図ではないので、これ以上、立ち入らない。そういったことに興味ある向きには、Judge et al 1995, Lauria 1997; Jonas & Wilson 1999 等を参照のこと。



るガバナンスを、ローカル・レベルで設計することが、今日の都市にとって、重要な課題となる (cf. 藪野 1995) . ガバナンス・アプローチが、都市経営思想において、不可欠となる所以である。そこで、ガバナンスという問題設定をすることで、どのような分析視角を導き出すことができるのか、節をあらためて、明らかにしよう。

#### [4] ガバナンス・アプローチの分析視角

ガバナンスという秩序編成様式は、それを導入しさえすれば、物事がうまく行くというような理想的な制度機構を意味しているわけではない。そうではなくて、都市における既存制度の機能不全に対する試行錯誤的反応が、ローカル・ガバナンスとして、問題化されているのである。既述のように、ガバナンスの含意は、組織間、勢力間で、新たな制度機構を編成しつつ、戦略・政策課題の設定・遂行し、その過程で、当の制度機構を不断に再編するという点にある。それゆえ、ガバナンスの対象、あるいは、何を編成し律する (govern) かといった問題は、ガバナンスの設計・戦略遂行の過程の中において現われるのであり、これに先立って、あらかじめ存在するわけではない (Jessop 1995) . ローカル・ガバナンスを構成するのは、都市戦略を遂行する集合的主体 (subjects) だけではない。戦略の対象 (objects) と土俵 (sites) , さらに、戦略に伴う物質的/非物質的利害・利益 (stake) もまた、ガバナンスの構成要素なのである。こう解することによって、都市戦略の主体・対象・利益・土俵を分析する様々な視角を導き出し、ガバナンスを、単なる問題設定から、分析的アプローチへと練り上げることができる。ガバナンスが、都市戦略の設定・遂行過程で生ずる制度機構設計として問題化されている以上、その分析視角も、都市戦略との関係において、考察する必要がある。四点だけ、挙げておく。

第一の分析視角は、都市戦略の言説 (discourse) ・物語 (narrative) である。およそ、あらゆる都市戦略は、都市住民に対して、言葉でもって語られ、都市の将来について、何らかの物語を提供する (Jonas & Wilson 1999; Painter 1997; Jessop 1997, 1998) . 「世界都市」であれ、「起業都市 (entrepreneurial city)」であれ、あるいは、「情報都市」であれ、それらが都市戦略として現われる時には、必ず、言説・物語としての性格を有する。「〇〇都市」というスローガンは、ある意味では、具体的な指示対象 (referent) を欠いた、つまり、立場によって、いかようにでも定義できる戦略的言説・物語であり、その限りで、空の記号表現 (an empty signifier) である。けれども、あ

る時代の、ある都市で登場する政策的スローガンは、しばしば、意味作用の連鎖 (signifying chains) を構成し、人々の思考に対して、枠組みを与え、「何が語られうるか」、「何が語られないか」を制約してしまう (cf. Torfing 1999)<sup>123)</sup>。「世界都市」であろうと、「起業都市」であろうと、それらは、成功も失敗もありうる戦略的言説・物語なのである。

様々な勢力から発せられる戦略的言説・物語が、人々を捉え、支配的位置 (ヘゲモニー) を獲得するか否か、それは、当の言説・物語と、人々のパーソナル・ヒストリー (人生設計) との親和性にかかっている (Jessop 1997)。あるいは、そういいたいければ、支配的言説に対する「共鳴盤」としての社会層 (cf. ウェーバー) が、重要な役割を演ずるといってもよい。その意味で、都市戦略は、様々な勢力間のヘゲモニー闘争である。ヘゲモニー闘争においては、当の言説・物語が、どのような物質的・非物質的利益に「呼びかけ」ているのか、これが決定的に重要となろう。都市戦略の「呼びかけ (interpellation)」の対象は、様々でありうる——生産者、消費者 (大都市中流層)、納税者、「市民」等々。今日のリアルな政治世界において重要なのは、陳情勢力・既得権益層 (産業場面での保護セクター) に加え、従来、政治場面で、制度的に動員されることが稀だった利益である——消費者利益、「市民」利益、高齢者利益・リストラ予備軍の利益。おそらく、分権化・産業高度化の下、都市再編過程に登場する様々な戦略的言説・物語は、特定の利益をターゲットに据えて、それに共鳴する層に「呼びかける」であろうし、ヘゲモニーを獲得しうるのは、そうした社会層のパーソナル・ヒストリーに適合的な戦略であろう。都市戦略において問題化されるガヴァナンスの様式は、いかなる理念的・利害的アイデンティティを、いかに表象＝代表するか (representation) という問題でもあるのである。

以上、言説・物語ということを強調したけれども、都市戦略は、言説・物語に還元されるわけではない。戦略が、その「共鳴盤」としての受容層を捉え切るには、当の言説の非言説的制約 (= 歴史的・地理的・物質的条件) に適合的でなければならない (cf. Jessop 1990: Chapter 10; Harvey 1996: Chapter 4)。ある戦略的言説・物語が、指示対象 (referent) を欠いた「記号の戯れ」にとどまることなく、それなりの妥当性 (もっともらしさ) を、「多数派」の間で勝ち取るには、物質的な妥当性を必要とする。非言説的制

<sup>123)</sup> この意味で、ポスト・マルクス派言説理論 (Torfing 1999) は、侮れない。けれども、後述するように、言説/非言説 (discourse / extra-discourse) の差異を否定し、すべてを言説に還元するかぎり、都市論にとって、さして意味のある理論ではない。

約性を欠いた戦略的言説は、単なる言葉でしかなく、都市戦略にまで、高められることはあるまい。戦略的言説が、都市の建造環境を捉えるのではなく、都市の建造環境が、戦略的言説を捉えるのである（植木 1996）。

そこで、第二の分析視角として挙げられるのが、都市戦略の歴史的・地理的・物質的制約ということである。ある都市に有意味で、実行可能な戦略の選択肢は、けっして、無限ではない。都市が取り得る戦略は、当の都市が位置する環境・情勢中で、相対的に構造化されている。そして、戦略のこうした布置状況の中で、他ではなく、ある特定の戦略が、様々な利害・理念の対立軸と交差しつつ、他ではなく、特定の都市において、政治的アジェンダとして登場することになる。ある勢力には、この戦略にアクセス可能であろうし、他の勢力には、不可能であろう。こうした状況を、都市の「戦略的選択性」と呼んでおこう（cf. Jessop 1990: Chapter 9; 植木 1996; 1999）。いうまでもなく、すべての都市が、「世界都市」「起業都市」言説を、捉えるわけではない。あるいは、すべての地域が、いうところの「内発的发展」をなしうるわけではなかろう。だから、都市の戦略的選択性は、歴史的・地理的・物質的制約の下で、吟味しなければならない。都市戦略の妥当性・実行可能性は、歴史的制約に即していえば、産業の発展局面に依存するであろうし、地理的には、他の都市との関係（アーバン・ヒエラルキー）に制約されるだろう。人的資源（テクノロジー、ノウハウの集積）も、言説的資源（NHK大河ドラマのテーマ、「葛飾柴又・亀有」等々）も、都市戦略においては、歴史的地理的に構造化された資源である。そして、歴史的・地理的制約は、特定都市の制度的条件・建造環境と結びつき、物質的制約という形をとることになるだろう。都市戦略の実行可能性は、言説的／非言説的資源の建造環境への集積状況に依存するわけである。歴史的・地理的・物質的環境に適合的でないかぎり、都市戦略言説は、単なる言葉に終わるのである（cf. 石見・田中 1992; 中川 1996）。

第三の分析視角は、戦略的選択性と利害対立軸との関係である（Jessop 1990: Chapter 9; 植木 1996; 1999）。都市の戦略的選択性という問題は、戦略に関与する様々な利害対立軸の布置連関でもある。今日、都市戦略に関わる利害対立軸は、複雑であり、単なる＜成長推進vs成長管理＞にとどまらない。ごく簡略に、生産者利益、消費者利益、「市民」利益の三つに着目しただけでも、それはわかる。産業高度化の下で、新産業創出や小売業の大規模化を遂行する都市戦略は、先端セクターと衰退セクターとの利害対立を伴うため、後者の何らかの保護を、補完的戦略として考慮せざるをえない。しかし、衰退部門保

護戦略は、しばしば、公共事業依存部門や中小小売業等の既得権益温存につながりかねない。こうなれば、消費者利益としては、保護政策を支持しないだろう。消費者利益（たとえば、大規模小売店の設置等）にしても、環境問題という「市民」利益と対立的にもなりうるし、「市民」派利益は、それはそれで、必ずしも、産業再編という課題を視野に入れているわけではない<sup>注1)</sup>。こうして、都市戦略は、対立軸の調停、さらには、その再編という課題を背負うことになるわけである。いずれにせよ、ある都市戦略の選択は、それに関与する利害対立軸の再編という、政治問題を引き起こすのである。

最後に、利害対立軸の政治化は、ガヴァナンスのメンバーシップという論点を提起する。ガヴァナンスが、脱領域的な問題群に対する組織間関係・制度機構であるとすれば、問題として生ずるのは、いったい、どのような組織・勢力（あるいは利益）が、権利上、ガヴァナンスを構成するのかということである。このことを理解するには、コーポレート・ガヴァナンスの文脈で、しばしば、議論されているステイク・ホルダー (stakeholder) という概念が参考になる。たとえば、ある都市の大工場閉鎖を想定してみよう。工場閉鎖に関与する利益は多様である。ここで、被害を被るのは、もちろん、当の工場の地元従業員だけではない。下請け部品供給業者はもとより、近辺の商店街、住民、地方政府等々、多くの組織・勢力・人々が、当の工場に対して、直接、間接に、物質的／非物質的利害・利益 (stake) を有している (hold)。ことは、工場閉鎖にとどまらない。環境破壊／都市開発、地域福祉サービス供給を考慮するなら、ガヴァナンスを構成する集合主体は、多様でありうる。ローカル・ガヴァナンスは、地方政府、非政府組織、企業、非営利組織等といった機能的集団組織間での対立・妥協・連携の場として作用する。しかし、その際、課題として残るのは、いったい、どのような利益（生産者・消費者・「市民」等）が、当のガヴァナンスへの参加・アクセスを、制度的・権利的に、保証されうるかということである。こうした政治的問題を、今日、さらに複雑にしているのは、グローバリゼーションと呼ばれる事態である。この文脈においては、ローカル・ガヴァナンスは、機能的集団組織間のみならず、グローバル、リージョナル、ナショナル、サブナショナル、ローカル等々、様々な空間的スケール間の利益・利害対立の調停をも、自らの課題とすることになる (Jessop 1999; Swyngedouw 1997; see also 植木 1999)。こうしてみ

<sup>注1)</sup> 成長よりも環境を重視する都市戦略として、しばしば、持ち上げられるのが、アメリカの「成長管理」政策である。けれども、それが支持されているのは、高学歴中流層の密集する、きわめて、限られた都市にすぎないこと (Logan, Whaley and Crowder 1999)。この国の「市民」派都市論は、知るべきである。「市民」派戦略は、産業・雇用面で、「手段」を提示できることが、要求されるのである (cf. 宮本 1999)。

ると、ガヴァナンスのメンバーシップ問題は、組織間のみならず、空間スケール間に関わるステイク・ホルダーの再定義を要請するのである。

これまで、ローカル・ガヴァナンスを、都市戦略の布置状況と関連づけることによって、分析視角を四点に集約した。これらは、ガヴァナンスという問題設定を補強し、都市戦略の主体・対象・土俵・利益を考察する上で、不可欠となるはずである。以上を踏まえつつ、次節では、いよいよ、現代日本の都市を、戦略的選択性とガヴァナンス様式において、捉え返すことにしよう。

## [5] 現代都市の戦略的選択性とローカル・ガヴァナンス

都市におけるガヴァナンスの様式も、その戦略的選択性も、当の都市が置かれている歴史的・地理的・物質的条件において、様々でありうる。紙幅の都合上、詳細に論ずる余裕はないので、ここでは、この国の都市が、どのような戦略の網の目の中に置かれているのか、ごく簡単に概観し、その上で、ガヴァナンスの分析視角と関連づけて議論する。

### 1) 現代都市の戦略的選択性

今日、多くの都市が直面している戦略的状況として、まっさきに挙げられるのは、地方分権への一連の動きであろう。分権化戦略は、中央省庁の許認可権の解体・規制緩和・財政再建と連動して展開している。けれども、この戦略を支える利益は、単一ではない。1970年代末以来の「地方の時代」言説を発展的に継承する「市民」派から、新保守主義、新自由主義にいたるまで、様々である（加茂1993: 186ff.; 新藤1998: 1章; 宮本1999: 269）。「民主主義」をローカル・レベルで実現しようとする「市民」派、中央政府の贅肉をそぎ落とした上で、ある主の「強い国家」を主張する新保守主義、さらには、規制緩和で最も利益を得る先端産業部門と大都市中流層等々、思想的に相反する様々な利益が、中央集権体制の解体を支持している。分権化の行く末が、どこに、落ち着くか、これは、どの勢力が、言説的／非言説的資源を動員し、成功裡に、「多数派」の理念・利害を表象＝代表し、将来の物語を描けるかにかかっている。その意味で、分権化戦略は言説的問題でもある。行く末は未知数であるにしても、これだけ多様な利益を動員しうる戦略状況、さらには、巨大な財政赤字という物質的条件を鑑みるとき（新藤1998; 宮本 1999; 五十嵐+立法学ゼミ 1999）、たとえば、中央省庁の抵抗、利益誘導に支えられた保護産業部門の抵抗が、どれほど強固であろうと、分権化推進戦略が進んでいくのは、間違いなからう。



ただし、その内実を見定めようとするなら、分権化を構成する戦略的布置連関を、ローカル・レベルで、検討しておかなければならない。ここでは、三つの側面について、言及しておこう。

第一に、分権化戦略が直面する制度的障害は、公共事業依存型都市体制（urban regime）である（cf. 本間; 1996; 宮本; 1999; 新藤 1998）。「土木国家」の下、少なからぬ都市が、公共事業・土木関連セクターを「基幹産業」にしている。そこでは、都市産業政策は、産業再編＝空間再編を課題にすることなく、せいぜい、雇用確保のための中央省庁の開発プロジェクト誘致であろう。公共事業依存型都市体制の制度編成は、一方で、地方政府や地元選出保守系国会議員、他方で、地元業界団体、この両者による「官民パートナーシップ」であり、住民の「草の根保守主義」（宮本憲一 1999: 265 and passim）が集票マシンとして、これを支える（cf. 中野 1992; 村松 1988）。こうした都市体制が、これまで、「土木国家」の利益誘導體制を、補完してきたわけである。分権化戦略は、こうした公共事業依存型都市体制の解体・再編と無関係には、進行しない。

第二に、分権化戦略は、ローカル・レベルの蓄積戦略、あるいは、都市の産業再編＝空間再編という課題を、自らに課している。都市産業再編ということで、最も大きな問題となっているのは、製造業における再編過程であろう。産業高度化の下、製造業の再編は、その空間的配置の再編とあいまって、東アジアの分業体系を大きく変容させつつある。80年代が、日本－NIESの分業軸再編だったとすれば、90年代以降は、中国－ASEAN 4の分業軸が、これに加わり、全体を通して、大きな転換を経験している。この新たな東アジアの分業体系は、ターゲットを、欧米のみならず、巨大市場中国と、これに競合するASEAN4に据えており、世界の分業体系の中で、新たな位置を占めつつある。こうした状況においては、日本国内の都市分業体系で、全製造業を「フルセット」で支えるのは、もはや困難であり、ローテク部門、組み立て工場は、中国、ASEAN4へとシフトせざるをえまい（関 1993）。国内の各都市は、単なる中央省庁開発プロジェクト誘致を超えて、「ローカル・イニシアティブ」（薮野 1995）によって、地域ごとに固有の都市産業政策を、構想・実行する段階に入りつつあるわけである。産業再編＝空間再編に耐えうる産業の新たな創出が、多くの都市が直面している戦略的状况であるといつてよい（宮本憲一 1999: 266; 276）。

最後に、分権化を構成する戦略的課題として挙げられるのは、地域福祉制度の創出である（池田 1999; 新藤 1998: 9章）。分権化は、一方では、「大きな政府」＝福祉国家の断

念であるが、他方では、地域による、福祉サービス（とりわけ、介護）供給の重要性を、ますます、高めている。さらに、産業再編という場面に即していえば、在宅介護市場に限っても、2020年には、10兆円ビジネスと見積もられているのが、福祉「産業」分野である（朝日新聞東京版1999年12月19日朝刊）。社会福祉の様々な領域の中で、介護サービスは、商品（形態）化（commodification）・市場化が受け入れられ、あるいは、要請される分野であろう。都市にとって、福祉制度創出が、最も重要な課題の一つであることに、異論はあるまい。しかし、事柄の性質上、福祉・介護サービスの遂行を、地方政府と市場にのみ委ねるのは、不可能である。地方政府も、財政上、「大きな政府」にはなりえないし、福祉ビジネスによる高度のサービス供与は、すべての社会層に利用できるわけではない。ここで、非営利で、なおかつ、単なるボランティア以上の専門能力を有する組織集団（NPO）が、重要な役割を果たすことになる。こうして、地域・都市レベルの福祉制度を確立するためには、地方政府、福祉ビジネス、非営利組織の間で、新たな制度編成を構想しなければならないのである。

以上、分権化の下での現代都市が抱える戦略的課題を、ごく簡単に提示した。公共事業依存型都市体制の再編、産業＝空間再編、地域福祉制度の確立、これらは、相互に関連しつつ、全体で、分権化の中での都市の戦略的布置連関を構成しているといつてよい。都市の産業再編を達成することによって、公共事業依存レジームの再編が可能となろうし、同時に、財政面においても、産業構造においても、地域福祉制度の創出につながることもなりうる。もちろん、これは、あくまで、理想的なシナリオであり、単なる方向性の提示にすぎない。しかし、今日の都市経営の課題は、こうした戦略的布置連関の中で、具体的な選択肢を模索していくことであろう。それぞれの都市は、他の都市との関係の中で、いかなる選択肢があり、それを、いかに遂行していくのか。問題を、このように立てるとき、ガバナンス・アプローチが有意味となる。

## 2) 現代都市とローカル・ガバナンス

まずは、分権化戦略の言説性・物語性ということを、マクロ・レベルで、論じておこう。記述のように、分権化戦略はヘゲモニー闘争であって、その「呼びかけ」の対象は、「市民」だけではない。それは、多様な利益に「呼びかけている」のであり、様々な利害対立軸と交差することで、ある種の戦略的ジレンマを抱えこむことになる。戦略的ジレンマの中で、いかなる利益を制度的に表出・媒介するか、これが、ローカル・ガバナンス

の設計にとって、重要な論点となろう。では、分権化の戦略的ジレンマとは、何なのか。分権化戦略を、抽象的に、ローカル・レベルでの「市民」意識の覚醒などと捉えても、「呼びかけ」の対象は、何ら、明らかにならない。先に述べた三つの課題—公共事業依存都市体制の解体、都市産業の再編、地域福祉制度の確立—、これを念頭において、戦略上のジレンマを確認しておく。

公共事業依存都市体制と都市産業の再編という戦略は、一方では、生産者利益内での利害対立、つまり、先端セクターと保護セクターとの対立軸を内蔵している。前者は、中央・地方政府による産業規制の撤廃を支持するであろうし、後者は、中央・地方政府の保護戦略（たとえば、公共事業や許認可権）を保持すべく、陳情・選挙運動するであろう。だから、この対立軸の一方は、保護セクター—政府間の「官民パートナーシップ」であり、他方は、競争力のある先端セクターである（青木 1997; 1999）。

こうした生産者内対立軸は、1980年代において、生産者利益と消費者利益（大都市中流層）との対立へと、転移された（たとえば、内外価格差に対する不満）。大都市中流層は、あげて、先端セクターの利益を支持したのであり、さらに、90年代前半の「官僚不祥事」が、消費者利益の不満の矛先を、「官民パートナーシップ」と向けたわけである。けれども、ポスト・バブル状況が深刻になるにつれ、停滞セクターの生産者利益と消費者利益との対立軸は、大きな変容を経験することになった。というのも、90年代半ば以降、中央集権体制の解体・規制緩和路線は、バブル後遺症に苦しむ企業の生き残り戦略と結びつき（終身雇用と年功序列の断念）、「大都市中流層の二極分解も、やむなし」という構えを取り始めたからである。公共事業依存体制の解体も、都市産業の再編も、何らかの社会政策なしには、確実に、「二極分解」に「貢献」するはずである。その意味で、既得権益の解体は、もはや、大都市中流消費者利益全般を表出してはいないのである。

「中流層の二極分解」傾向に対しては、もちろん、ポスト・バブル版新自由主義と対立的な、いわば、「弱者保護」勢力が、何らかの制度的保障の確立を目指すであろう（cf. 小倉 1999）。けれども、この勢力は、戦略上の短期／長期のタイム・スパンにジレンマを抱えている。ポスト・バブル状況下固有の「経済的弱者」は、土木関連産業の下請け部門であり（「ポスト・バブル版ホームレス」？）、解体に瀕している地方都市の中小小売業であり、あるいは、中高年のリストラ予備軍であろう。短期的にみるなら、こうした「弱者保護」は、既得権益温存勢力と容易に結びつきうる。他方、長期的な戦略的選択肢としては、競争力に耐えうる労働力養成に対する公的援助が、ありうるだろう。けれども、

中高年層のジョブ・トレーニングが、失業率低下をもたらすまでに、どれほどの時間がかかるのか、その経済学的研究を、寡聞にして知らない。少なくとも、1年程度のジョブ・トレーニングで、こうしたポスト・バブル時代の「弱者」が、「IT革命」時代に耐えうる労働力へと、転換されるわけではあるまい。

それでは、従来の生産者の既得権益を擁護し続けることが、「中流層の二極分解」を阻止する道なのだろうか。この選択肢もまた、まず、ありそうにもない。「二極分解」にさらされつつあるとはいえ、消費者利益が、これを支持するとは、考えがたい。さらに、地域福祉制度の確立という戦略課題を考慮すれば、なおさらである。高齢化に伴う介護サービスの確保は、「裕福な層」は、別にして、この国の9割を占める「中流層」が、いずれは、直面する問題である。介護サービスの十分な享受は、そもそも、生産領域外に属する利益である。加えて、リアルライフに目を向けるなら、介護サービスの財源は、40歳以上の人々の保険料であり、したがって、中年以上の福祉利益（利害）が、政治に組み込まれるにいたったのである。従来の生産者利益誘導の集票マシンが、福祉利益を動員することなど、まず、不可能であろう（cf. 加茂 1993: 145）。とすれば、生産者の既得権益の保持は、消費者利益からも、今後増大する福祉利益の側からも、支持されることはないのである。

こうしてみると、分権化戦略というのは、多くの利害対立軸を内包した、きわめて、政治的課題であって、単に、「市民意識の成熟」に訴えるだけで、うまくいくような、ナイーブな問題ではない。ポスト・バブル時代の「弱者」を保護し、しかし、旧態依然の既得権益を解体し、なおかつ、これまで選挙政治に動員されることのなかった様々な利益を、表象＝代表していかなければならない。「市民」派が、分権化戦略のヘゲモニーを獲得するためには、こうした戦略的ジレンマを解消する「手段」が必要なのである（cf. 宮本 1999）。それゆえ、分権化戦略とは、従来の利害対立軸を、列島内の分業体系において、再編することを意味するのである。個々の都市の範囲を超えたところに成立する、こうしたマクロ・レベルでの戦略的ジレンマを、調停・妥協・和解させる土俵は、依然として、国家であろう（植木 1999）。けれども、国家の従来の管理機能を解体・再編するのが、分権化戦略であるとするなら、マクロ・レベルの制約の下で、いかにして、「ローカル・イニシアティブ」を、制度的に構想するか、これが、今日の都市経営にとって、最大の課題であろう。そこで、今度は、分析の照準を、ローカル・レベルに据えて、議論する。

第一の重要な論点は、都市戦略を設定し、遂行するにあたって、どのような（集合）主

体が、これを、有効に、かつ、正当に、なしうるかということ、つまり、ローカル・ガバナンスの様式である。戦略上の具体的な選択肢に触れることなく、ここで、戦略主体の集合的・制度的構想を取り上げるのには、理由がある。先に触れた現代都市の戦略的課題を、今日、地方政府が、単独で、遂行するのは、技術的にも、制度的にも、さらには、デモクラシーの価値観からいっても、不可能となりつつある（木佐ほか 1999）。公共事業依存都市体制の解体であろうと、都市産業再編であろうと、地域福祉制度の確立であろうと、いずれの課題も、ローカル・レベルの官民関係再編を要する以上、具体的戦略の設定・遂行においては、地元業界団体の関与が不可欠となろうし、さらに重要な役割を演ずるのは、しばしば指摘されるように、非政府組織、非営利組織であろう。それだけではない。都市戦略には、失敗・破綻もありうるから（たとえば、1980年代の第三セクターによる巨大開発プロジェクト）、戦略の設定・遂行の際には、その内容自体を事前的・事後的に評価する第三者機関の必要性が高まってくる（松下 1999: 145頁以下）。こうした戦略評価機関も含めて、どのようなガバナンスをローカル・レベルで構想・実現していくか、これは、戦略自体の構想・実現と密接に関わっているのである。

ここから、第二の論点、ガバナンスのメンバーシップ問題が浮かび上がってくる。ローカル・ガバナンスの設計につきまとうのは、いったい、それが、いかなる利益を表出・媒介する制度機構であるのかということである。公共事業依存都市体制が、これまで表出・媒介してきたのは、土木関連産業等の生産者利益でしかない。今日、都市が抱える戦略的課題は、いずれも、従来動員されることの無かった利益を、制度的に表象＝代表しなければならない。地域福祉制度確立についていえば、福祉業界団体は、無論のこと、NPOの利益、そして、何よりも、福祉サービスの享受者・保険料支払者の利益を表出・媒介する制度機構なしには、ローカル・ガバナンスは、うまく機能しないだろう。あるいは、産業再編、都市開発プロジェクトの場合には、都市戦略の事前・事後評価機関設立の要求が高まるであろうし、ここに、消費者利益、「市民」利益等を反映させないことには、そもそも、評価機関の意味をなさない。要するに、ガバナンスのメンバーシップ問題は、都市戦略のステイク・ホルダーを、制度的に再定義することなのである。ステイク・ホルダーの再定義は、さらに、異なる空間スケール間に及ぶ。都市産業の再編に関しては、国内外の他の都市との戦略的連携、企業群の都市間での戦略同盟が課題となろうし、地域福祉制度確立においては、福祉サービスを市町村という広域レベルで分担・補完することが必要になろう。こうして、ローカル・ガバナンスの設計は、様々な利益を異



なる空間スケール間で、表出・媒介することになるのである。

最後に指摘しておきたいのは、ローカル・ガバナンスの設計・維持に関わる利害対立の調停・妥協・和解である。都市戦略を設定・遂行するガバナンス様式においては、当の戦略自体をめぐる、利害対立が生ずる。公共事業依存都市体制の解体・再編においては、そもそも、既得権益層と分権化戦略との利害対立軸が、はじめから内蔵されている。ローカルな蓄積戦略においては、いわゆる「内発的发展」と「外来的发展（誘致策）」があるいは、産業高度化と衰退部門保護政策が、しばしば、相互に対立しあう。地域福祉制度確立も例外ではない。地方分権の下で、福祉水準の定義は、都市間の経済格差に応じて、多様となりうる。そして、このことが、他の都市との比較思考を促し、当の都市における福祉水準やNPOの関与の程度をめぐる、対立をもたらしうる。今日の都市戦略の、いずれをみても、利害対立から自由ではないのである。そうだとすると、利害対立軸が発現する場は、どこにあるのだろうか。もちろん、選挙政治、陳情、社会運動、住民投票等々も、そのような場を構成している、しかし、これらの政治的土俵が、現代都市が抱える利害対立軸のすべてを表象＝代表しうるわけではない。だからこそ、利害対立を、調停・妥協・和解する、もう一つの間として、ローカル・ガバナンスの設計が、戦略的アジェンダとして登場するのである。

ただし、注意しておこう。ガバナンスというのは、それを採用しさえすれば、物事がうまくいくような、定義上「すばらしい」制度機構なのではない。これまで制度的に表出・媒介されることのなかった利益・利害が、新たに生じ、不満として広範囲に広がるなら、ガバナンスは、それを取り込み、利害対立の調停・和解・妥協の場を再編しなければならない。その意味で、ガバナンスは、利害対立軸が発現する場であると同時に、これを絶えず再編していく制度編成の様式なのである。

以上のような戦略状況の下、ローカル・ガバナンスの設計は、地域ごとに、様々な形態をとることになろう。戦略の内容は、もちろん、ガバナンスの様式も、それぞれの都市が置かれている歴史的・地理的・物質的環境によって異なる。そして、各都市の戦略内容の設定とガバナンスの設計の成否自体が、同時に、都市間競争をも構成し、新たな歴史的・地理的・物質的環境を形成することになる。

都市間競争は、ゼロサムの形もとりうるし、ポジティブサムの形もとりうる（Cox 1995）。中央省庁のプロジェクトや企業投資の誘致策は、もちろん、「内発的发展」と賞賛される戦略（かつての「一村一品」運動や湯布院的観光事業）も、多くの都市が模倣す

れば、浪費的なゼロサム・ゲームの様相を帯びる (cf. Griffiths 1999; Hall and Hubbard 1998; Peck and Tickell 1994; Tickell and Peck 1995; Ward 1998) . けれども、ガヴァナンス様式をめぐる都市間競争は、本来的に制度間競争であり、そのことで、利害対立の制度的調停・妥協・和解のための学習能力を高める。制度間競争は、基本的に、ポジティブサム・ゲームなのである。二種類の都市間競争の下、現代都市に求められているのは、様々な戦略を設定・遂行・評価するローカル・ガヴァナンスの確立なのである。もちろん、すべての都市が、成功裡に、ローカル・ガヴァナンスを設計できるとは限らないし、公共事業に依存せざるをえない都市（市町村）があるのも、確かである（保母 1998; 宮本 1999）. しかし、可能な限り、公共事業依存体制を解体し、それぞれの都市が、自立的に、自らの運営を、独自の制度で、遂行しなければならない時代に入ったことも、また確かなのである。その意味で、ローカル・ガヴァナンスの設計は、現代の都市経営にとって、根幹をなすのである。

#### [6] おわりに

本稿は、都市経営論、都市政策論に、ガヴァナンスという問題設定を導入し、これを、分析的アプローチへと高め、現代日本都市の戦略的布置連関を検討した。ローカル・ガヴァナンスの設計は、都市戦略の主体・対象・土俵・利益を、制度的に再編するのである。現代の都市経営は、もはや、地方政府という制度的領域を超え、ローカル・ガヴァナンスの設計を、自らの課題とするにいたった。ここから、生ずる次の問いは、それぞれの都市にとっての戦略、および、ローカル・ガヴァナンスの具体像であろう。それは、一方では、各都市の歴史的・地理的・物質的資源環境に即して、戦略上の選択肢を探り、他方で、利害対立軸とステイク・ホルダーの布置連関を見定めた上で、両者を相互作用の中に置くことで、生まれてくるだろう。現代都市の分業体系の中から、戦略的課題の類似性に着目して、類型を考察することで、それぞれの都市の戦略的選択肢も、浮かび上がってくるはずである。逆にいえば、戦略的選択性とローカル・ガヴァナンスを考察すること自体が、現代都市の現状分析への、新たな道を開くのである。

#### 参考文献

青木昌彦, 1997, 「意図せざる適合—日本における組織進化と政府による制度設計」 (白鳥正喜監訳 青木昌彦ほか編『東アジアの経済発展と政府の役割—比較制度分析アプロー

チ』日本経済新聞社

青木昌彦, 1999, 「官僚制多元主義国家と産業組織の共進化」 (青木昌彦ほか編『市場の役割 国家の役割』東洋経済新報社

五十嵐敬喜+立法学ゼミ, 1999, 『破綻と再生—自治体財政をどうするか』日本評論社

池田省三, 1999, 「福祉再構築と自治」 (木佐ほか編)

石見利勝・田中美子, 1992, 『地域イメージとまちづくり』技報堂出版

植木豊, 1996, 「資本・国家・社会的なものの＜空間的発現＞」 (吉原直樹編『都市空間の構想力』勁草書房)

植木豊, 1999, 「『国民国家の動揺』と空間の噴出」 (『別冊情況 現代社会学のトポス—社会空間への問い』情況出版)

小倉波子, 1999, 「高失業時代の生活保障システム—雇用不安の解消にむけた雇用保険制度の改革案」 (神野直彦・金子勝編『「福祉政府」への提言—社会保障の新体系を構想する』岩波書店

加茂利男, 1993, 『日本型政治システム—集権構造と分権改革』有斐閣

木佐茂男・五十嵐敬喜・保母武彦編『地方分権の本流へ—現場からの政策と法』日本評論社

『週間ダイヤモンド』 1998 「都市をむしばむ第3セクターの放漫経営—全国破綻・訴訟マップ付き」 (1998年8月15/22日合併号)

新藤宗幸, 1998, 『地方分権』岩波書店

関満博, 1993, 『フルセット型産業構造を超えて』中央公論社

中川理, 1996, 『偽装するニッポン—公共施設のディズニージョーランド化』彰国社

中野実, 1992, 『現代日本の政策過程』東京大学出版会

保母武彦, 1998, 『内発的発展論の日本の農山村』岩波書店

本間義人, 1996, 『土木国家の思想—都市論の系譜』日本経済評論社

松下圭一, 1999, 『自治体は変わるか』岩波書店

宮本憲一, 1999, 『都市政策の思想と現実』有斐閣

村松岐夫, 1988, 『地方自治』東京大学出版会

矢作弘, 1997, 『都市はよみがえるか—地域商業とまちづくり』岩波書店

藪野祐三, 1995, 『ローカル・イニシアティブ—国境を超える試み』中央公論社

Boyle, M., 1999, 'Growth Machines and Propaganda Projects: A Review of Readings

- of the Role of Civic Boosterism in the Politics of Local Economic Development,' in A. E. G. Jonas and D. Wilson (ed.) *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives, Two Decades Later*. New York: State University of New York Press.
- Cox, K. R., 1995, 'Globalization, Competition and the Politics of Local Economic Development,' *Urban Studies*, 32 (2): 213-224.
- Cox, K. R., 1997, 'Governance, Urban Regime Analysis, and the Politics of Local Economic Development,' in Lauria, ed. 1997.
- Dahl, R., 1961, *Who Governs?*, New Haven: Yale University Press.
- Economy & Society*, 1994, 24 (3) *Special Feature: Local Political Economy: Regulation and Governance*.
- Griffiths, R., 1998, 'Making Sameness: Place Marketing and the New Urban Entrepreneurialism,' in N. Oatley (ed.) *Cities, Economic Competition and Urban Policy*. London: Paul Chapman.
- Hall, T. and P. Hubbard, (eds), 1998, *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Harding, A., 1994, 'Urban Regimes and Growth Machines: Towards a Cross-national Research Agenda,' *Urban Affairs Quarterly*, 29 (3): 356-382.
- Harvey, D., 1996, *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Oxford: Blackwell.
- Hay, C., 1995, 'Re-stating the Problem of Regulation and Re-regulating the Local State,' *Economy and Society*, 25 (3): 387-407.
- Horan, S., 1997, 'Coalition, Market, and State: Postwar Development Politics in Boston,' in Lauria, (ed.).
- Hubbard, P. and T. Hall, 1998, 'The Entrepreneurial City and the 'New Urban Politics'', in T. Hall and P. Hubbard (eds).
- Jessop, B., 1990, *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B., 1995, 'The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?,' *Economy and Society*, 24 (3): 307-333.

- Jessop, B., 1997, 'A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Projects, and Governance,' in M. Lauria (ed.) *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. London: Sage.
- Jessop, B., 1998, 'The Narrative of Enterprise and the Enterprise of Narrative: Place Marketing and the Entrepreneurial City,' in T. Hall and P. Hubbard (eds).
- Jessop, B., 1999, 'Reflections on Globalisation and its (Il)logic(s),' in K. Olds, P. Dicken, P. F. Kelly, L. Kong and H. W.-c. Yeung (ed.) *Globalisation and the Asia Pacific: Contested Territories*. London: Routledge.
- Jessop, B., J. Peck, et al., 1999, 'Retooling the Machine: Economic Crisis, State Restructuring, and Urban Politics,' in A. E. G. Jonas and D. Wilson (ed.) *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives, Two Decades Later*. New York: State University of New York Press.
- Jonas, E. G. and D. Wilson, (eds), 1999, *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later*. New York: State University of New York Press.
- Judge, D., G. Stoker, et al., (eds), 1995, *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Laclau, E., 1990, *New Reflections on the Revolution of Our Time*, London: Verso.
- Laclau, E. and C. Mouffe, 1985, *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, London: Verso.
- Lauria, M., (ed.), 1997, *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. London: Sage.
- Leo, C., 1997, 'City Politics in an Era of Globalization,' in M. Lauria (ed.) *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. London: Sage.
- Logan, J. R., R. B. Whaley, et al., 1999, 'The Character and Consequences of Growth Regimes: An Assessments of Twenty Years of Research,' in A. E. G. Jonas and D. Wilson (ed.) *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives, Two Decades Later*. New York: State University of New York Press.
- Low, N. P., 1994, 'Growth Machines and Regulation Theory: the Institutional Dimension of the Regulation of Space in Australia,' *International Journal of Urban*



*and Regional Research*, 18 (3): 451-469.

Newman, P. and A. Thornley, 1996, *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*, London: Routledge.

Oatley, N., (ed.), 1998a, *Cities, Economic Competition and Urban Policy*. London: Paul Chapman.

Oatley, N., 1998b, 'Contemporary Urban Policy: Summary of Themes and Prospects,' in N. Oatley (ed.) *Cities, Economic Competition and Urban Policy*. London: Paul Chapman.

Painter, J., 1997, 'Regulation, Regime, and Practice in Urban Politics,' in M. Lauria (ed.) *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Era*. London: Sage.

Painter, J. and M. Goodwin, 1995, 'Local Governance and Concrete Research: Investigating the Uneven Development of Regulation,' *Economy and Society*, 25 (3): 334-356.

Peck, J. and A. Tickell, 1994, 'Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder,' in A. Amin (ed.) *Post-Fordism: A Reader*. Oxford: Blackwell.

Short, J. R. and Y.-H. Kim, 1998, 'Urban Crises/Urban Representations: Selling the City in Difficult Times,' in T. Hall and P. Hubbard (eds) *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*. Chichester: John Wiley & Sons.

Stoker, G., 1995, 'Regime Theory and Urban Politics,' in Judge, Stoker, et al., (eds).

Swyngedouw, E., 1997, 'Neither Global nor Local: "Globalization" and the Politics of Scale,' in Cox, K. R. (ed.) *Space of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, New York: Guilford.

Tickell, A. and J. A. Peck, 1992, 'Accumulation, Regulation and the Geographies of Post-Fordism: Missing Links in Regulationist Research,' *Progress in Human Geography*, 16 (2): 190-218.

Tickell, A. and J. A. Peck, 1995, 'Social Regulation after Fordism: Regulation

Theory, Neo-Liberalism and the Global-Local Nexus,' *Economy and Society*, 25 (3): 357-386.

Torring, J., 1999, *New Theories of Discourses: Laclau, Mouffe and Zizek*, Oxford: Blackwell.

Ward, S. V., 1998, 'Place Marketing: A Historical Comparison of Britain and North America,' in T. Hall and P. Hubbard (eds).

[1] 人口減少都市の増加

都市は人口が集まるべきところという先入観がある。しばしば「人口の動向は市勢衰退の尺度」（湯沢市「新総合発展計画」1996.3）とされ、それゆえ人口の減少は、都市にとって異例の事態と見なされ、時には市政の責任が問われる課題にもなってきた。

しかし、都市の人口減少は決して稀なことではない。たとえば、我が国の高度成長期は大都市が急成長し、都市化が急激に進んだ時期であるが、一方では資源立地型産業の衰退や大都市圏への労働力の大量流出などによって、北海道、東北、中国、四国、九州などの産炭地や農業地域の地方小都市を中心に人口減少市が続出しており、その数は1960年には全国560市の42%にあたる237市にのぼっていた。

ただ、そうした産業構造の激変期を過ぎて1970年代に入ると、地方への工場分散や公共事業の拡大効果もあって地方都市の人口動向も落ち着き、1980年には人口減少市は北海道を除いて急減し、その割合は全国でわずか18%弱となる。地方都市においても、人口減少が都市にとって異例な事態に思われるようになったのは、実はこの頃からではないか。

しかし、1990年代に入って人口減少都市は改めて増え始める。その割合は1995年で35%、1998年には46%に達し、すでに北海道、東北、北陸、中国、四国、九州では多数派となっている（表1）。

近年の地方都市の人口減少は、高度成長期のそれと段階を異にする。決定的な違いは、第一に地方都市の周辺圏域の人口減少が進み、人口の流入源が枯渇したことである。全国的に「市部」の人口割合は1990年が78.0%、1995年が78.1%と、近年ではほとんど伸びが止まっている（注1）。モータリゼーションによる生活圏の拡大もあって、「郡部」から「市部」に定住人口が集中するシフト、即ち都市化はもはや限界に達しつつある。第二には、都市内の人口構造が高齢化し、人口の自然増加要因が少なくなっていることである。転入者も減ったが転出者も枯渇して人口の「社会減」の幅は小さくなくても、今度は出生数より死亡数が上回る「自然減」によって人口減少が加速している地方都市も増えている。1998年にはすでにそうした「人口自然減」都市が、全国で24.4%に当たる162市を数えている（注2）。

その意味で、いま地方中小都市に顕在化している都市の人口減少は、短期的・例外的な

現象ではなく、我が国全体の人口構造の変化に基づく都市の長期的・一般的な現象で、2010年には全国的に人口増加都市のほうがむしろ例外的な存在になるという予（資料1）は、蓋然性が極めて強い。

表1 人口減少都市の推移

	1960～1965年	1975～1980年	1990～1995年	1997～1998年	2005～2010年
北海道	10(35.7)	15(46.9)	22(68.8)	24(75.0)	27(84.3)
東北	38(61.3)	9(14.1)	26(41.3)	37(58.7)	48(76.1)
関東	21(19.4)	18(11.8)	24(14.8)	51(31.4)	58(35.8)
東海	10(18.9)	9(14.1)	8(12.3)	18(27.7)	27(41.5)
中部	23(39.7)	10(17.5)	18(30.5)	23(39.0)	33(55.9)
北陸	14(60.9)	4(16.7)	14(58.3)	14(58.3)	19(79.2)
近畿	12(16.0)	13(15.1)	28(31.8)	35(39.8)	50(56.8)
中国	28(57.1)	15(31.2)	29(59.1)	35(71.4)	38(77.6)
四国	23(79.3)	5(16.7)	19(63.3)	18(60.0)	26(86.7)
九州	58(77.3)	17(21.3)	47(56.6)	54(65.1)	61(73.5)
沖縄		-( -)	1(10.0)	1(10.0)	1(10.0)
全国	237(42.3)	115(17.8)	236(35.4)	310(46.6)	388(58.3)

資料：1960～1995年は総理府・総務庁「国勢調査」、1997～1998年は自治省「住民基本台帳人口要覧」、2005～2010年は（財）日本統計協会「市町村の将来人口」（予測値）

注：（ ）内は各地方内の構成比、％。

## [2] 都市の疎化現象

これまでの都市人口急増時代の重要な都市問題は、都市機能が都市のインフラや環境の容量を超えて集中することによる土地利用の混乱、生活基盤の劣悪化、交通混雑、自然環境の破壊などの問題、いわゆる都市の「過密化」がもたらす問題であった。

人口減少時代には、都市問題の様相は大きく変わってくる。その一つはこれとは反対の都市の「疎化」、市街地における都市機能集積密度の低下による問題である。

地方都市では、1970年代の人口増加期に市街地を拡大する都市計画が決定され、バイパスの整備や公共施設の移転などと併せて郊外開発を続けてきたケースが多い。しか

し、人口が減少する段階に入って、大都市とは異なって郊外の人口もそれほど増えず、また中心部の土地利用転換も進まないことから、あたかもアイスクリームが溶けたように市街地全体が疎化状態を呈し始めた都市が少なくない。表2は東北地方の代表的な人口減少都市について人口集中地区の人口密度を見たものであるが、ついに町村のそれを下回るレベルにまで「疎化」が進行している。

人口減少の進行とともに、都市における「疎化」は、さらに地域の維持が困難となる「過疎化」の段階に進む。とくに地方小都市の中心市街地では、商業機能の維持が困難なほどのいわゆる空洞化が進むケースが増えている。表3の都市のうち気仙沼市では、1955年には10360人いた旧中心市街地の人口が、1990年の時点ですでに4340人と半分以下になっており、かつての商店街には空き店舗のみならず、空き地が目立ち始めている（図）。こうした状況は、今や全国的に地方の中小都市によく見られる光景となった。

表3 人口集中地区人口密度

	1975年	1995年
遠野市	63.0人/ha	33.9 人/ha
気仙沼市	67.5	39.6
能代市	58.8	39.2
全国市部	78.8	67.7
全国郡部	53.0	48.7

（資料）総理府・総務庁「国勢調査」（第一巻人口総数）

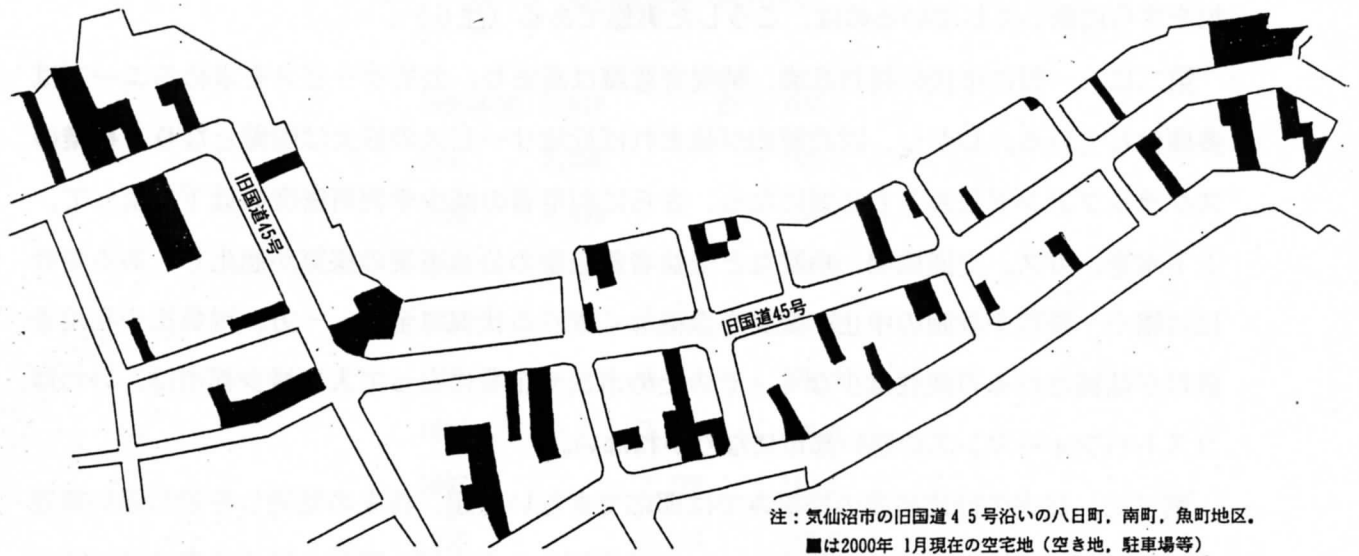
市街地の「疎化」現象は、実は地方の中小都市に限らず、現時点では人口が増加している大都市圏や地方中枢都市圏の内部でも生じつつある。

大都市や地方中枢都市圏では、以前から都心部や旧工業地区などで、土地利用の転換に伴う人口減少が見られてきたが、近年の市街地の「疎化」は新たな段階の現象である。それは、これら都心部や旧工業地区からの住民の転出、あるいは新住民定住の受け皿となってきた郊外地域において、人口減少地区が出現しつつあることである。かつての人口急増時代に開発された郊外の住宅団地が、住民の高齢化が進み、土地利用転換も用途指定の制



約から困難であり、人口を急減させている例が増えてきている（注3）。

図 気仙沼市中心市街地の空宅地



ただ、地方中小都市と異なるのは、都市圏全体としては当面人口が増えていることから、さらにその外縁の農業地域などでの市街地開発圧力が依然として高いことである。しかし、大都市圏、中枢都市圏の人口も、すでに、北九州市、名古屋市、京都市のように都市圏中心市の人口停滞が始まり、仙台都市圏は2020年前後には中心市に先立って周辺部から人口減少が始まると推定されているが（注4）、いずれにせよやがて21世紀前半にはほとんどが減少局面に入ると予測されている（注5）。

大都市圏、地方中枢都市圏の市街地が現在のように外延的に拡張し続ければ、人口減少の局面には地方中小都市のような市街地の「疎化」「過疎化」が大規模に起きる懸念がある。

### [3] 都市サービス需要の相対的な増大

人口減少に伴って、市民の都市サービスに対するニーズも減少するとは限らない。道路や公共施設などのインフラには余裕が出てくるはずだが、財政収入も減少して行政サービスの拡大が困難になり、また市民生活をめぐる課題が複雑になるだけ、市民の要望は行政サービスの供給力に比べて相対的に多くなる可能性もある。

第一に、現在の都市の人口減少はかつての高度成長期のそれと異なって、住民の高齢化、少人数世帯の増加、家族や地域社会の弛緩を伴っている。そのため、医療や福祉ニーズは増大し、さらに家族や地縁による従来型の自助・共助的な私的サービス機能の低下によって、公的な生活支援サービスへの依存が強まってくる。多くの人口減少都市の財政負担をさらに厳しくしているのは、こうした実態である（注6）。

第二に、一般に市民の権利意識、納税者意識は高まり、公的サービスを求めるニーズは多様化している。しかし、財政制約が強まれば行政サービスの拡大は困難となり、事業のスクラップアンドビルドも必要になる。さらに利用者の減少や利用密度の低下によって、上下水道、ガス、交通機関、病院など受益者負担型の公共事業の採算が悪化し、ある場合には縮小・整理や計画の中止・変更を余儀なくされる状況に至る。一方、税負担や利用者負担が低減される可能性は少なく、そのため市民や企業にとって人口減少都市は、いわばコストパフォーマンスの悪い都市になりかねない。

第三に、従来の行政制度の枠組みでは即応できない課題、将来の見通しを示し難い課題も増加していくことである。後者について言えば、たとえば、官地、民地を含めて「遊休地」が増えて問題視されるようになるが、土地利用のニーズ自体が収縮している中では対策を急ぐこともできない。

かくして、「行政ができること」は相対的に少なくなり、「市民が行政に求めるもの」は逆に相対的に増えていく可能性が強い。成長期の都市も、行政サービスの需給ギャップに悩むが、ゼロ・マイナス成長の都市においても同様であり、市民の要望やクレームは必ずしも少なくなるらない。

人口減少市ではないが、仙台市の場合も近年、成長を前提とする行政サービスの拡大が困難になってきたことなどを背景として、行政に寄せられる市民の要望、苦情、提言件数が増加しつつある（表4）。

仙台市におけるこうした要望、苦情、提言の増加は、必ずしも1995年に起きた市長の汚職事件やその後遺症だけとは言い難い。その内容は多種多様であるが、納税者の立場から行政の「ムダづかい」を指弾する事例、多様な需要に対応できない「柔軟性を欠いた」行政サービスの硬直性を批判する事例、さらに公共用地の長期末利用による財政負担やプロジェクトの見通しの甘さなどについて結果責任を問う事例などが特に目立ってきている。

これらに対しては、遵法性、公平性、継続性など行政手続きが万全であることを反証す

るだけでは十分ではない。それは、単に行政手続き上の責任を問うのではなく、納税者として、都市サービスの受給者として、最少の負担と最良のサービスを求める、いわば都市経営の責任を問うようなものだからである。

表4 仙台市の一般行政相談件数の推移

1990年度	7,672	件 ( 100.2 )
1991	8,086	( 105.7 )
1992	7,499	( 98.0 )
1993	6,765	( 88.4 )
1994	7,653	6,542 ( 100.0 )
1995		6,551 ( 100.1 )
1996		7,181 ( 109.8 )
1997		7,228 ( 110.5 )
1998		10,003 ( 152.9 )

資料：仙台市市民局「広聴相談事業年報」

注：1994年度以降の不連続は基準の変更によるものである。

こうした行政責任の範囲を超えて、都市経営責任を問う傾向は、市民の負担と都市サービスのバランスが崩れ、都市のコストパフォーマンスが悪化してくる都市成長の停滞局面、そして後退局面にはさらに強まるものと想定されてよい。

#### [4] 転機に立つ都市経営

現在、そして近未来の人口減少の課題に対応した、成熟時代の都市経営の構築が求められている。

これまでの都市経営の重要なテーマは都市化への対応であり、人口や都市機能の増大に応じて都市の容量とサービスを拡大し、バランスを図ることにあった。今後都市は、こうしたプラス成長の管理に代わって、ゼロ成長、マイナス成長の管理という困難な課題、都市をいかに持続させるかというテーマを抱えることになる。1998年に策定された国の「全国総合開発計画」では、都心居住機能の回復、老朽木造密集市街地の解消、大規模低未利用地の有効活用など、都市空間の修復、更新、有効活用を図る「大都市のリノベ-

ション」の考えが示されたが、都市の持続に向けた修復・再構築は、前述したように、むしろすでに地方都市にとって極めて重い現実的な課題になりつつあると言ってよい。

ようやく中心市街地活性化法など、修復型の都市政策ツールが用意され始めてきた。個別的な政策としては、空き教室の活用など、公共施設の転用制限の緩和も進められてきているが、なお課題は多い。

第一に、対症療法的政策では限界がある。「活性化」のための投資は回収されなければならない。しかし、成長限界に達した都市においては、ゼロサムゲームが始まり、特定地域の「活性化」は、そのために他地域の「衰退」を必要とする。それ以外に都市機能と都市容量とのバランスは回復できない。空洞化が進行した地方都市の中心市街地については、居住機能や公共施設の再集中が現実的な再生策として期待されているが（注7）、そのためにはそれらの郊外拡散を止め、さらには郊外からの再配置が求められる。

第二に、都市のリストラは市場原理だけでは不可能である。成長の時代には、民間の力を誘導したり規制するだけで、都市は自ずと形を整えてくる、即ち都市機能は地価のメカニズムによって導かれ、一定の均衡ある立地が形成されていくというイメージが前提に置かれてきた。たとえば、都心には地価負担力のある商業・業務機能が集積する。都心の居住人口が減少しても、土地利用が住居系からそうした産業系に転換され、都市の土地は合理的に利用されていくと考えられてきた。

しかし、ゼロ成長、さらにはマイナス成長の都市収縮時代においては、これらの前提条件は変わってくる。たとえば中心市街地活性化のための根拠的施策として、空き地が生まれた市街地を区画整理や再開発によって再整備する事業があるが、従来これらの事業を成り立たせてきた保留スペースの売却や「減歩」を合理化する地価上昇という条件はここでは難題であり、こうした枠組みを超える手法が求められている。

第三に、都市の修復・再構築には、市民的コンセンサスの形成が不可避である。たとえば、学校や行政の出先機関の統廃合、公共交通機関の廃止などに対する住民の反発にみられるように、都市のインフラの整理、縮小については、社会的な摩擦が大きい。成長期と異なって、市民に受忍を求める代償を用意することも難しくなる。上記のように経済原理が通用しない課題、また行政の領域を超える課題も増えてくる。

## [5] グランドデザインの転換

ゼロ・マイナス成長時代の都市経営のためには、対症療法の限界を超えて、新しい均衡

を形成していく都市全体のグランドデザインが必要である。

全国のほとんどの都市では、都市行政の上位計画となる、10～20年タームの総合計画が策定され、そこに都市のグランドデザインが描かれてきた。ただ、これまで多くの総合計画は「都市発展計画」であった。各都市で総合計画が策定されるようになったのは、地方自治法第2条5項に市町村の総合的計画的な行政運営の基礎となる基本構想を策定すべき規定がなされた昭和40年代以降、人口減少都市がごく少数派になっていく都市の成長期である。かくして、多くの都市においては人口や産業の成長を前提に市街地を広げ、将来の夢を描くグランドデザインが示されてきた。

また、これまでの総合計画は、行政の継続性や、時には市長の政治的公約としての要素も投影された、いわば「硬性の計画」であり、さらに実体としてはその大宗は市の事業を柱とする行政計画であるが、しばしば「都市づくり計画」と呼ばれ、都市活動全体をリードする役割が位置づけられ、行政領域の拡大を促すものともなった。

これまで述べてきたとおり都市をめぐる状況は大きく変わりつつある。しかし、都市のグランドデザインを変える、すなわち成長型から修復型・持続型に転換することは、都市にとって、こうした総合計画の性格からみても意外に難しい課題であり、重大な意思決定を要する課題である。すでに人口減少が進行している都市の場合でも、なお成長型の総合計画のフレームを設定している例は全国的に少なくない。たとえば、東北地方の人口減少市のうちで何れも1996年に策定した12市について、その総合計画のフレームを見ると、減少を見込んだ趨勢型は3市、現状維持型は1市であり、大多数の8市は「今後の政策努力」（久慈市）による効果を踏まえた、成長型の「計画的な人口フレーム」を設定している（注8）。

しかし、ようやく最近人口成長の限界を踏まえて、都市のグランドデザインを描く総合計画が出てきつつある。政令指定都市の中では、京都市、仙台市などがそうである。

1998年度に策定された仙台市の総合計画のケースでは、人口基調の変化についてコンセンサスを形成することが重要なポイントになった。その抵抗感の壁をこえなければ、新しい計画の枠組みをつくることは不可能であったからである。仙台市の人口は2010年までの計画期間においては増加していくが、その後少子化の進行と東北地方からの人口流入の減少によって、2020～2030年頃には成長限界を迎える可能性があり、こうした人口成長（需要）の屈折を想定して都市の器（供給）の大きさと形を先行的に設定していく新しいグランドデザインが計画策定上極めて重要な課題となった。



都市の持続型ランドデザインとして、「コンパクトシティ」の考え方がいくつかの都市で導入されつつある。市街地の外延的な拡大を抑制し、既成市街地を活用して都市機能をコンパクトに収容しようという考え方である。前述したような「都市のコストパフォーマンス」を良好に維持していくためにも、市街地のコンパクト化は必要な選択である。

仙台市の総合計画、それに基づき1999年に策定した「都市計画の方針」（都市計画マスタープラン）でも、この観点から都心や既成市街地の強化を重視し、新規開発は軌道系交通機関沿線などに限定することとした。これは、昭和40年代に仙台圏の都市計画が決定されて以来、一貫して続いてきた自動車交通依存による外延的拡大型の都市形成から集約型の都市形成への転換である。

ただ、仙台市のような都市の場合、今後持続型のランドデザインにソフトランディングさせていく余裕があるが、問題なのは人口減少が進行し、すでに都市機能と都市容量のバランスが崩れつつある都市の場合である。ゼロ・サム、あるいはスクラップ・アンド・ビルドがベースとなる都市修復型ランドデザインが、いずれそこでは避けられない課題となってくるからである。たしかに都市構造の非可塑性は強く、いったん膨張した市街地の収縮は極めて困難である。必ずしも一極集中型構造への回帰にこだわらず、分節型も含めて多様なデザインが検討されるべきであろう。

#### [6] 都市サービスの転換

ゼロ・マイナス成長時代の都市経営に求められるのは、こうしたランドデザインの転換だけではない。都市サービスのソフトウェアの転換も必要である。既述のように、市民のニーズはむしろ相対的に増大し、多様化していく可能性が高い。しかし、あらゆるニーズを満たすために行政サービスを拡大し続けることはもはや不可能である。

これからの都市サービスの課題の一つは、需要を見据えていくマーケティングの視点が行政側に求められてくることである。

従来の行政サービスの手法は、サプライサイド・アプローチの典型であった。一つには需要が量的に多かったということもある。都市を広げれば、団地ができ、オフィスが集まったように、ニーズは時には無尽蔵とさえ錯覚され、供給量を拡大すればよかった。また、行政サービスの重要な規範として特に「公平性」が重視されてきたこともある。「公平性」の確保のためにあらゆる可能性がチェックされ、基準・根拠・手続きといった供給の仕方が重視されてきた。また、公平性ということからすれば、需要は均質であることが

望ましく、サービスは多様性よりも画一性側にシフトする傾向になった。

都市が成熟段階に入り、財政制約が強まるだけでなく、市民ニーズが複雑になってくる中で行政にとって必要になってくるのはニーズの的確な評価である。個別のニーズに内在する多義性（行政の課題、企業の課題、市民の課題が混在していることが少なくない）をどう整理していくか、ニーズの中に潜在する課題は何か、そのニーズはどのようなライフサイクルの過程にあるか、供給との時間や空間的なギャップをどう見るか、需要自体が多すぎると判断されないか、需要はあるが望ましくないかなど、を見据えて対応していくことが求められてくるからである。

これだけでは十分ではない。もう一つの課題は、需要の多様性を前提とした都市サービスの開発である。これまでは、従来のサービスで充足されない隙間ができれば行政がすぐ埋めるベクトルが働き、行政サービスを拡大させてきた。しかし、それを可能にしてきたのは都市の成長であり、行政財源の増加であって、それはもはや困難である。しかも行政サービスでは充足され難い多様性に富んだニーズも増えてくる。ニーズを市民自らが発見し、開発し、市民的資源を投入し、ある場合には行政や企業の資源を導入して、サービスを創造していくような展開、いわゆる、市民、企業、行政のパーナシップによる新しい柔らかな都市サービスの形成が今後求められてくる。

ただ、こうした新しい都市サービス形成について、市民的コンセンサスが成熟していくのはこれからである。パートナーシップの形成のプロセスは必ずしも融和的なものばかりとは限らない。時には市民と行政とのコンフリクトを経てつくり上げられることもあろう。また市民相互の相剋もありうる。例えば、すでに行政は市民団体、公益団体の活動助成のために相当額の財源を投入し、さまざまな便宜供与を行っているが、今後新しい有効な活動を行う団体への財源のシフトなど、希少化する行政資源の再配分も必要となってくるからである。

パートナーシップが形成され成熟化していくプロセスとは、かつての行政協力型の市民参加とは異なり、そうしたダイナミックなイメージのものと理解される。そこでは新しい市民像、シチズンシップの形成が必要であり、また市民ニーズを調整し、開発し、市民領域と行政や企業とをつなぐ、いわゆる中間的主体の役割も重要となる。市民活動を支援するNPOや議会の役割もその意味で大きくなる。

## [7] 新しい都市学の必要性

成長を前提とする拡張型の都市管理から持続型管理、あるいは縮小均衡型管理へ、そして行政・企業・市民が協働によって都市サービスをつくり出していく多様性とダイナミズムのある都市づくりへと向かう流れの中で、都市経営には新しいソフトウェアの構築と市民的コンセンサスの成熟が必要となってくる。

そこに求められるのは、新しい都市学である。これまで、多くの都市論は都市化や大都市を巡って展開されてきた。今後必要となるのは、成熟時代の都市論、すなわちすでに人口減少が進行している地方小都市の課題、さらに近未来において人口成長が限界に達する多くの都市の課題に応えるような都市論である。拙稿は、ごくわずかの事例を念頭に、特徴的な現象を脈絡なく素描しただけにすぎない。都市がゼロ・マイナス成長の混迷を超える道筋を探るうえで、人口減少都市に関する本格的な研究が求められる。そこでは、これまで積極的に取り上げられることが少なかった人口減少都市の実態、たとえば国内では産炭地の都市などにおける貴重な経験や努力を、新たな視点から改めて学ぶことも必要となろう。

(注1) わが国における市部人口の割合は、1980年代までは1950年37.3%、1960年63.3%、1970年72.1%、1980年76.2%、1990年78.0%と上昇を続けてきた（総理府・総務庁「国勢調査」）。

(注2) 自治省「住民基本台帳人口要覧」1998年

(注3) 郊外団地の高齢化・人口減少は全国的な現象である。仙台市においても、1970年代に開発された大規模分譲団地がそうした段階を迎えている。そのうち、市東北部の郊外団地の鶴ヶ谷7丁目を例にとれば、1980年には6.4%だった高齢化率は1998年には30.4%へと中山間地区並のレベルに上昇し、人口は1,678人から1,298人に急減している（仙台市住民基本台帳人口資料）。

(注4) 仙台市「総合計画策定基礎調査」1997年

(注5) 国土審議会計画部会「21世紀の国土のグランドデザイン」1995年12月

(注6) 能代市では、1990年から1998年までの8年間に人口は57,037人から55,256人へと3.1%減少したが、市の財政支出（一般会計・特別会計の合計）はこの間逆に34.1%の増額となっている。特に民生費・衛生費の増加が目立っており、一般会計歳出総額に占めるこの二つの費目の割合は、1995年度の27.8%から1998年度には38.0%へと急増してい

る（能代市広報紙）。

（注7）蓑原敬「都市の成熟・凝縮期は街形成の時代」（「既成市街地の再構築と都市計画」ぎょうせい 1999年）

（注7）むつ市、久慈市、遠野市、釜石市、二戸市、能代市、大館市、本荘市、男鹿市、湯沢市、鹿角市、鶴岡市の各市総合計画書